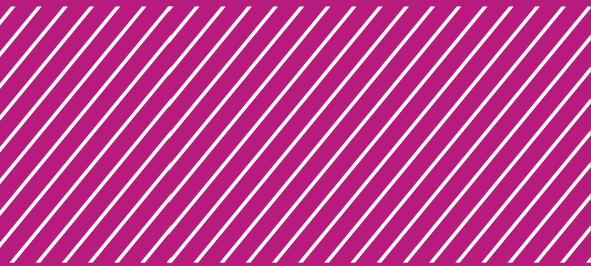




# FRONTERAS VULNERABLES

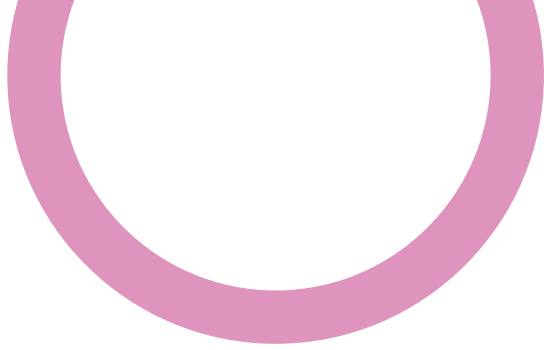
Investigación sobre  
la trata de mujeres  
en Paraguay y el corredor  
Encarnación - Posadas



**suma**  
**mos** derechos  
igualdad







# FRONTERAS VULNERABLES

Investigación sobre  
la trata de mujeres  
en Paraguay y el corredor  
Encarnación - Posadas

**suma  
mos** derechos  
igualdad



Kuña Róga



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y  
ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS  
IBEROAMERICANOS

Con el financiamiento de:



Cooperación  
Española

**Autoría:** Alejandra Mendoza, Ivonne Aristizábal, Paola Gayoso, Analía Rojas

**Coordinación:** Marcia González

**Edición:** Liliana Laupichler

**Equipo de revisión:** Marcia González y Julieta Gamarra

**Diseño:** Karina Palleros

**Impresión:** AGR Servicios Gráficos

Asociación Kuña Róga  
Calle Los Cedros y Las Canelas  
Teléfono: +595 982611655

Esta es una publicación realizada en el marco del proyecto «Sumamos derechos, sumamos igualdad» de Asociación Kuña Róga y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), ambos financiados por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Kuña Róga y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID.

Con el financiamiento de:



Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre que vaya acompañada de una nota mencionando la autoría y la organización que la publica, junto con el nombre completo, lugar y año de publicación.

Sugerencia de cita: Kuña Róga et. al., «Fronteras Vulnerables. Investigación sobre la trata de mujeres en Paraguay y el corredor Encarnación - Posadas» - Encarnación: Kuña Róga, 2023



## El equipo de trabajo

### Investigadora Principal

Alejandra Mendoza

### Investigadoras asociadas

Ivonne Aristizabal

Paola Gayoso

Analía Rojas

## Breve reseña de las investigadoras

### Alejandra Mendoza

Abogada. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Se ha desempeñado en varios cargos públicos del Ministerio Público, el Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Justicia. Actualmente, lidera la Comisión encargada del diseño e implementación de la política de reforma penitenciaria. En el sector privado, se desempeñó como gerente de Responsabilidad Social Interna y gerente de Asuntos Corporativos de multinacional del rubro de consumo masivo. Realizó varias investigaciones sobre el sistema penitenciario paraguayo. Lidera las organizaciones «Corazón Libre» y «Alumbra» y es vicepresidenta de la Comisión Directiva de la AsoBecal. Ex becaria del Programa IVLP del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

### Ivonne Aristizabal

Es economista, investigadora y especialista en análisis. Tiene una vasta experiencia en la aplicación de metodologías cualitativas como entrevistas directas y semi-estructuradas, focus groups, entre otros. Ha trabajado en las áreas sociales y de derechos humanos, y tiene amplia experiencia trabajando con diferentes organizaciones del sector privado como investigadora del área de economía, así como también organizaciones internacionales como el BID. Actualmente, lidera el equipo de investigación de la organización «Corazón Libre» y se desempeña como docente universitaria.

### Paola Gayoso

Es abogada por la Universidad Nacional de Asunción y posee maestrías y diplomados en el campo del Derecho Civil y Procesal Civil. Fue servidora pública en la Corte Suprema de Justicia. Actualmente es consultora independiente, con experiencia en organizaciones internacionales como UNODC, El PacCto, EUROFRONT y AVSI Brasil. En la sociedad civil se ha desempeñado como Coordinadora de Investigación de la Organización «Corazón Libre», liderando la primera encuesta en contexto de encierro con enfoque de género en el Centro Penitenciario Casa del Buen Pastor en los años 2020 y 2021.

### Analía Rojas

Abogada y máster en Criminología por la Universidad de Melbourne. Se ha desempeñado en diversos cargos públicos en el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia. Actualmente es relatora de la Sala Penal. En la sociedad civil, ha contribuido al proyecto social «Corazón Libre» desde la Coordinación General e integrando equipos de trabajo. Es miembro de la AsoBecal.





# ÍNDICE

Ilustraciones.....	6
Tablas .....	7
Glosario y Abreviaturas.....	8
Presentación .....	9
Resumen ejecutivo.....	11
1. Introducción.....	13
2. Objetivos y metodología de la investigación .....	15
3. Marco teórico .....	17
4. La trata de personas en el mundo y la región.....	22
5. Pobreza y vulnerabilidad en Paraguay .....	28
6. Contexto de trata de personas en Paraguay .....	33
7. Trabajo infantil y criadazgo en Paraguay.....	37
8. Casos de trata de personas registrados en Paraguay .....	39
9. Marco Legal.....	56
10. Análisis hemerográfico.....	84
Principales conclusiones.....	87
Bibliografía .....	89
Normativas .....	90
Anexos .....	93

## Ilustraciones

Ilustración 1. Total de víctimas detectadas por cada 100.000 habitantes .....	22
Ilustración 2. Víctimas de trata de personas detectadas, por grupo de edad y sexo, 2020.....	23
Ilustración 3. Víctimas de trata detectadas, por forma de explotación (2020).....	23
Ilustración 4. Proporción de niñas entre el total de víctimas de trata y PIB per cápita en países de América Latina .....	24
Ilustración 5. Víctimas de origen brasilero.....	25
Ilustración 6. Víctimas de origen boliviano.....	26
Ilustración 7. Víctimas de origen argentino .....	27
Ilustración 8. Porcentaje de la población que vive en pobreza y pobreza extrema .....	29
Ilustración 9. Incidencia (H) de la pobreza multidimensional (2022) .....	29
Ilustración 10. Evolución de la Incidencia (H) de pobreza multidimensional, 2016 - 2022 .....	30
Ilustración 11. Mujeres y distribución por tipo de pobreza y zona (2021) .....	31
Ilustración 12. Mujeres empleadas por categoría ocupacional (2022) .....	31
Ilustración 13. Mujeres informales en el mercado laboral .....	32
Ilustración 14. Número de denuncias ingresadas por supuesto hecho punible de trata de personas .....	35
Ilustración 15. Cantidad de casos registrados con relación al delito de trata de personas y sexo de los tratantes. Periodo 2019 - 2023 .....	39
Ilustración 16. Edad y nacionalidad de los tratantes. Periodo 2019 - 2023 .....	40
Ilustración 17. Cantidad de víctimas registradas con relación al delito de trata de personas y sexo. Periodo 2019 - 2023 .....	41
Ilustración 18. Edad y nacionalidad de las víctimas. Periodo 2019 - 2023 .....	42
Ilustración 19. Víctimas registradas por departamento. Periodo 2019 - 2023 .....	43
Ilustración 20. Cantidad de víctimas a nivel país por departamento y principales ciudades/distritos .....	44
Ilustración 21. Víctimas extranjeras registradas sexo y edad. Periodo 2019 - 2023 ...	46
Ilustración 22. Víctimas extranjeras registradas por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023. ....	46
Ilustración 23. Cantidad de casos detectados de mujeres y edad. Periodo 2019 - 2023 .....	47
Ilustración 24. Víctimas mujeres registradas por departamento. Periodo 2019 - 2023 .....	48
Ilustración 25. Cantidad de casos detectados en mujeres menores de edad y tipo de trata. Periodo 2019 - 2023 .....	49
Ilustración 26. Víctimas en mujeres menores de edad registradas por departamento. Periodo 2019 - 2023 .....	50
Ilustración 27. Cantidad de casos detectados en el departamento de Itapúa y edad de las víctimas. Periodo 2019 - 2023 .....	51
Ilustración 28. Cantidad de víctimas mujeres en el departamento de Itapúa registradas por edad. Periodo 2019 - 2023 .....	53
Ilustración 29. Cantidad de víctimas por sexo y tipo de trata. Periodo 2019 - 2023 .....	53



<b>Ilustración 30.</b> Víctimas registradas en el departamento de Itapúa por sexo y edad. Periodo 2019 - 2023 .....	54
<b>Ilustración 31.</b> Cantidad de víctimas por edad y sexo. Periodo 2019 - 2023 .....	54
<b>Ilustración 32.</b> Cantidad de víctimas por tipo de trata y sexo. Periodo 2019 - 2023 .....	55

## Tablas

<b>Tabla 1.</b> Perfil promedio de trata en Paraguay.....	35
<b>Tabla 2.</b> Cantidad de delitos registrados por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023 .....	40
<b>Tabla 3.</b> Cantidad de víctimas registradas por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023 ....	41
<b>Tabla 4.</b> Cantidad de víctimas mujeres registradas por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023 .....	48
<b>Tabla 5.</b> Cantidad de víctimas en el departamento de Itapúa registradas por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023 .....	52
<b>Tabla 6.</b> Cantidad de víctimas en el departamento de Itapúa registradas por distrito. Periodo 2019 - 2023 .....	52
<b>Tabla 7.</b> Convenios internacionales.....	56



## Glosario y Abreviaturas

Ministerio de Relaciones Exteriores - MRE  
Ministerio Público - MP  
Corte Suprema De Justicia - CSJ  
Ministerio del Interior - M. Interior  
Ministerio de Justicia y Trabajo - MJT  
Ministerio de Educación y Ciencias - MEC  
Ministerio de Salud y Bienestar Social - MSYBS  
Ministerio de Industria y Comercio - MIC  
Ministerio de la Mujer - M. Mujer  
Ministerio de la Niñez y Adolescencia - MINNA  
Secretaría Nacional de Turismo - SENATUR  
Secretaría de Acción Social - SAS  
Instituto Nacional de Estadística - INE  
Dirección General de Migraciones - DGM  
Plan Nacional para la prevención y el Combate de la Trata de personas en el Paraguay 2020 al 2024 - PNTN 2020 2024  
Presupuesto General de Gastos - PGG  
Mesa Interinstitucional de lucha y prevención contra la Trata de Personas - MI  
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC  
Comisión Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de los/as adolescentes - CONAETI  
Organización Internacional del Trabajo - OIT  
Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS  
Código Penal del Paraguay - CP  
Código Procesal Penal del Paraguay - CPP



## Presentación



Paraguay ha ratificado su compromiso con el ODS 5 en el marco de la Agenda 2030 y se ha comprometido a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. En ese marco, Kuña Róga y AIETI han formulado el proyecto «Sumamos Derechos, Sumamos Igualdad», el cual tiene por objetivo que mujeres y jóvenes promuevan políticas públicas a nivel local desde una perspectiva de género y generacional, con énfasis en el empoderamiento político, una vida libre de violencia y la no discriminación a partir de actividades concretas que involucran a varias instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, lideresas comunitarias, estudiantes universitarios, etc.

Uno de los resultados del proyecto es la creación del Observatorio del Sur sobre igualdad de género, presentado en el 2022 con el apoyo de la Universidad Nacional de Itapúa, la Universidad Nacional de Pilar y la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo. En el marco del Observatorio se planificó la realización de 4 investigaciones, todas ellas enfocadas en la producción de información sobre los departamentos de Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Guairá y Caazapá. **«Fronteras vulnerables. Investigación sobre la trata de mujeres en Paraguay y el corredor Encarnación - Posadas»** es una investigación que releva datos y arroja luz sobre la situación de la trata de mujeres, adolescentes y niñas en el país con especial énfasis en la zona de frontera entre Encarnación y la ciudad argentina de Posadas. A través de este material se pretende recomendar e impulsar acciones de incidencia a nivel local, involucrando a tomadores de decisión e instituciones responsables de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y sobre todo, se busca ampliar la conciencia sobre esta forma de esclavitud moderna que atenta contra las vidas de cientos de mujeres, niñas, niños y adolescentes en el Paraguay.

Kuña Róga, una organización con filosofía y práctica feminista, siempre tuvo el compromiso de sumar a la sociedad a través de la producción de conocimiento con perspectiva de género que pueda ser aprovechado tanto por las instituciones como por la academia y la sociedad civil. La organización llegó a su aniversario número 25 en octubre del 2023, cumpliendo un cuarto de siglo como impulsora y vocera de los derechos de las mujeres y fomentando su participación política y social a través de la formación y la comunicación, generando conciencia e incidencia desde una perspectiva de sororidad y unión entre mujeres.

Kuña Róga, noviembre de 2023



# RESUMEN EJECUTIVO

La Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga destaca las principales problemáticas a nivel mundial del delito de trata de personas, como la menor capacidad de las instituciones para detectar víctimas, menor posibilidad de captura de los tratantes debido a la pandemia del COVID-19 y desplazamiento de nuevas modalidades con menor posibilidad de detección.

En Paraguay, la situación no es distinta debido a los niveles de pobreza existentes, lo que causa una mayor vulnerabilidad a cierto porcentaje de la sociedad. Las mujeres y niñas se encuentran mayormente expuestas debido a que forman parte de la población más vulnerable, con altos niveles de informalidad dentro del mercado laboral y mayores niveles de pobreza.

Los principales hallazgos de la investigación muestran al criadazgo como una de las formas de trata más común en el país. También, los niños son explotados en áreas rurales para trabajos sexuales y forzosos; así como en otras comunidades, como la indígena. La captación y tránsito, principalmente, se realizan por medio de las redes sociales. El traslado de bienes y servicios ilícitos contribuyen a un mayor riesgo de tráfico alrededor del área de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, principal zona de traslado de mujeres, niñas y niños víctimas de trata.

Según los datos expuestos en la investigación, las mujeres y niñas presentan los mayores casos registrados de delitos de trata en Paraguay. Estos, en su mayoría, están definidos en más del 80% como proxenetismo. Los menores de edad están expuestos debido a que provienen de hogares con recursos limitados, son atraídos por promesas de un futuro económico mejor y, en algunos casos, incluso son vendidos por sus propias familias. Los departamentos en donde se han encontrado una mayor cantidad de víctimas fueron Central, Alto Paraná y Cordillera. Para la ciudad de Encarnación los hallazgos no son distintos, ya que en su mayoría son niñas menores de edad, víctimas de proxenetismo.

La investigación también detectó que Paraguay cuenta con un amplio marco legal con respecto al delito de trata de personas. Sin embargo, al aplicar la legislación a la política pública orientada a la prevención se evidencian varias limitaciones, como ser la atribución de acciones estratégicas por fuera de la función misional de las instituciones que conforman la Mesa Interinstitucional. Básicamente, ello conlleva el incumplimiento de las acciones estratégicas establecidas en la política pública orientada a la prevención y el combate contra la trata de personas.

Otro hallazgo importante guarda relación con que, a tres años de vigencia del plan establecido en la política pública, aún no se encuentra operativo el fondo establecido en la ley. Esto deviene en un importante obstáculo a la hora de aplicar la misma puesto que, sin disponibilidad presupuestaria, las instituciones carecen de recursos para aplicarlos en las actividades asignadas.

Por otra parte, se evidencia el fenómeno de la centralización de las instituciones especializadas en el departamento Central, como ser el Ministerio Público, las sedes de las Unidades Fiscales Especializadas, el departamento de Investigación de la Policía Nacional y los Centros de Atención a las Víctimas.

Ahora bien, estudiando el caso del departamento de Itapúa, se puede observar que, en su mayoría, son víctimas de trata de personas mujeres en edad de 12 a 18 años y, por otro lado, la explotación sexual es la más común. Estos hallazgos resultan básicos. Es necesario iniciar investigación científica en la zona, para conocer condiciones más específicas acerca de las víctimas, los perpetradores y el fenómeno en sí. Sin embargo, se detectó que el factor pobreza afecta en gran medida al departamento y partir de allí, con los datos obtenidos, se logró establecer cuatro pilares necesarios para la lucha contra la trata en todo el departamento, buscando enmarcar las acciones dentro del ámbito de funciones de la Gobernación y las Municipalidades. Principalmente, las medidas que pueden ser adoptadas por ambas instituciones tienen un rol articulador y colaborativo.

Además, en el caso de Encarnación, el fenómeno de trata de personas debe ser considerado especialmente por la Municipalidad, por su condición de ciudad de frontera y por contar con el punto de control migratorio Encarnación - Posadas. Por esto, se hace necesaria la aplicación de medidas preventivas y de detección más específicas, que se sugieren en el presente diagnóstico.

## Introducción



La esclavitud moderna representa uno de los principales problemas a nivel mundial, en donde se habla del trabajo forzoso, y también la explotación sexual de las personas. Las Naciones Unidas estima un número de víctimas de trata de personas que es de más de 2,5 millones en el mundo, en el año 2018. De esta cantidad, el 46% son mujeres; el 20%, hombres; el 19%, niñas y el 15%, niños. De estas personas, el 50% es explotada sexualmente; mientras que el 38% realiza trabajos forzosos. En América Latina, predomina la explotación sexual; específicamente, el 64% de las víctimas en la región mencionada en el 2018, fueron a causa de este tipo de explotación (UNODC, 2020).

Entre los principales factores que propician la trata de personas, se puede mencionar la necesidad económica de la víctima; así como los niños derivados de familias disfuncionales (UNODC, 2020).

Actualmente, se debe sumar la crisis social que originó la pandemia del COVID-19. Esto generó un aumento a la exposición al hecho punible de trata de personas debido al incremento de las fragilidades socioeconómicas de las personas en el mundo. La trata afecta de forma directa a los sectores mayormente vulnerables; viola todos los derechos humanos, desde el derecho a la vida hasta el derecho a la seguridad social (Naciones Unidas, 2014).

En Paraguay, la situación no es distinta. La trata representa un flagelo social que afecta en un 70% a mujeres y niñas; de las que 3 de cada 4 son utilizadas como objeto de explotación sexual (Ministerio de la Mujer, n.d.).

Una característica importante es que la geografía del Paraguay se convierte en un factor agravante para ser país de víctimas de trata de personas. La región conocida como la «triple frontera» es un canal de paso y de fácil permeabilidad. Esto incrementa el número de traslados de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

Desde el año 2006, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) avanzó en el abordaje y desarrollo en la frontera compartida por Argentina, Paraguay y Brasil. Esto se logró mediante una fuerte campaña de sensibilización y tareas tendientes a la conformación de una red trinacional de organismos gubernamentales y de entidades de la sociedad civil (Barvinsk, 2014).

La trata de personas afecta en mayor medida a las mujeres en Paraguay y, en particular, a aquellas que tienen como destino Argentina. El 62% de los casos registrados involucra a mujeres que son llevadas a este país. Además, se observa que un 40% de estas mujeres son mayores de 18 años (Grupo Luna Nueva, 2005).

Por ello, es contundente la necesidad de realizar una investigación con enfoque de género sobre la trata de personas, atendiendo a la cantidad de mujeres y niñas registradas como víctimas a nivel global. En la presente investigación se realiza un énfasis en la región, debido a la ubicación de la triple frontera y los países de destino, que coloca en especial foco a Paraguay.

Además, es relevante continuar abordando la problemática a través de la investigación como herramienta para la toma de decisiones. Esto cobra importancia debido al contexto social, económico y político que propicia la vulnerabilidad económica de mujeres y niñas paraguayas; algunas de las cuales, bajo engaños de un futuro mejor y promesas de un mejor pasar económico, terminan siendo sujetos de explotación sexual.



## Objetivos y metodología de la investigación

### /// 2.1. Objetivo de la investigación

Objetivo General	Objetivos específicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Diagnóstico con enfoque de género e interseccional, en términos cuantitativos y cualitativos, respecto a la trata de mujeres en la zona fronteriza de Encarnación - Posadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Caracterización y descripción de la problemática de trata de mujeres a nivel local/regional;</li> <li>Comprensión y descripción del rol y funcionamiento de las instituciones gubernamentales responsables de garantizar la prevención y erradicación de casos de trata de personas, como de la atención a las víctimas, identificando las principales barreras con las que se encuentran para una mayor eficacia en la implementación de los programas y políticas de la temática;</li> <li>Descripción de acciones y dispositivos de las instituciones públicas para la prevención, atención y sanción de los casos de trata de mujeres;</li> <li>Identificación de las principales barreras que enfrentan las víctimas en cuanto a los servicios de atención como en el acceso a la justicia, incluyendo los mecanismos de denuncia por parte de las propias víctimas y terceros;</li> <li>Revisión y aplicación de las normativas nacionales a nivel local;</li> <li>Relevamiento de información sobre disponibilidad de regulaciones locales como ordenanzas o programas de prevención y sensibilización.</li> </ul>

De esta manera, la investigación podrá constituirse en una guía para los municipios para generar, ajustar y evaluar acciones y políticas públicas locales relacionadas a la trata de mujeres en la zona.

### /// 2.2. Metodología

La investigación presenta dos enfoques referentes a la trata de personas y su contextualización con respecto a las mujeres en la zona fronteriza de Encarnación-Posadas: **el cualitativo y el cuantitativo**.

## Enfoque cuantitativo

En el primer apartado cuantitativo se presenta un **planteamiento descriptivo no experimental**. Se centra en la descripción y caracterización de la problemática de la trata de mujeres con enfoque de género a nivel regional y nacional, con énfasis en víctimas del paso fronterizo Encarnación-Posadas.

**La información presentada es de carácter secundario**, que se basa en datos de los principales organismos mundiales y datos obtenidos a través del Acceso a la Información Pública del Paraguay.

## Enfoque cualitativo

En el segundo apartado, se realizó una revisión del marco legal tanto internacional como nacional referente a la trata de personas. Se realiza una descripción de los principales puntos que afectan o benefician a las mujeres y niñas.

### Análisis documental

Se realizó una revisión y análisis de documentos relativos al objeto de la investigación:

- Documentos públicos oficiales provenientes de instituciones gubernamentales responsables de la prevención y erradicación de casos de trata de personas. Los mismos han sido obtenidos a través del portal de Acceso a la Información Pública, páginas web oficiales y pedidos vía nota a las instituciones pertinentes.
- Investigaciones relacionadas a la problemática.
- Material bibliográfico.

### Análisis hemerográfico

Se realizó una revisión y análisis de notas periodísticas digitales a fin de profundizar en la problemática de la trata de mujeres en pasos fronterizos y en la frontera entre las ciudades de Encarnación - Posadas; a los efectos de conocer aquellas acciones implementadas por las instituciones gubernamentales que fueran publicadas en medios de comunicación.

### Análisis normativo

Se realizó una revisión y análisis de documentos normativos que hacen referencia a la trata de personas, con especial énfasis en la trata de mujeres.

Entre los documentos normativos, se han revisado tratados internacionales, leyes, decretos, resoluciones ministeriales, ordenanzas municipales, políticas, planes y programas nacionales y/o locales, entre otros.

Para la información recabada de fuentes secundarias, se respetaron los derechos y, en todos los casos, se menciona el origen y la fuente específica. Se adoptaron los criterios de cita bibliográfica del sistema Harvard.

## Marco teórico



### /// 3.1. Conceptualización de la trata de personas y la trata de mujeres

La trata de personas nace desde los inicios de la esclavitud donde las personas mayormente vulnerables son utilizadas como mercancía para luego ser explotadas. Este modelo se replica hasta nuestros días, denominada como «*Esclavitud moderna*», la máxima violación de todos los derechos humanos en su totalidad (Sosa, 2017).

Según la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños y Niñas del Ministerio Público de Paraguay, la trata «*es un crimen que afecta principalmente a personas en situación de vulnerabilidad, quienes bajo promesas de mejores ingresos salariales y una mejor calidad de vida, son explotadas sexual o laboralmente*» (Ministerio Público, n.d.).

Las Naciones Unidas la define como la captación, el transporte y traslado de personas, por medio de la fuerza o coacción, rapto, fraude, engaño y abuso de poder a una situación de vulnerabilidad, para poder lograr el consentimiento de la persona con fines de ejercer una explotación (Naciones Unidas, 2014). Esta definición incluye:

- Explotación o prostitución
- Trabajos o servicios forzados
- Esclavitud
- Extracción de órganos
- Matrimonio servil
- Servidumbre en gleba
- Esclavitud por deuda

Dentro de estos, los tres principales elementos y objetivos para ejercer la trata de personas es la movilización, medios y fines de explotación (Naciones Unidas, 2014).

La movilización se puede dar por medio de la captación, el transporte, traslado y recepción de las personas; mientras que los medios pueden darse bajo el marco de un «engaño», como la coacción, el rapto, fraude, abuso de poder y de vulnerabilidad. Culmina en la explotación a trabajos forzosos, esclavitud, servidumbre, extracción de órganos y prostitución.

Desde un enfoque de derechos humanos, los mismos han buscado y proclamado la inmoralidad e ilicitud al apropiamiento de la humanidad de otra persona.

Conforme lo expresa Naciones Unidas (2014), los principales derechos afectados por medio de la trata son:

- el derecho a la vida;
- el derecho a la libertad y la seguridad;
- el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o trabajo en condiciones de servidumbre por deudas;
- el derecho a no ser sometido a torturas y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- el derecho a no sufrir violencia de género;
- el derecho a la libertad de asociación;
- el derecho a la libertad de circulación;
- el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental;
- el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias;
- el derecho a un nivel de vida adecuado;
- el derecho a la seguridad social;
- el derecho del niño a una protección especial.

### /// 3.2. Tipos de trata

La trata de personas se divide en dos grandes categorías que se agrupan en cuanto a los fines de la misma: la trata de personas con fines de explotación **sexual y la trata de personas con fines de explotación laboral**.

En la trata sexual, un tercero obtiene beneficios económicos mediante los servicios sexuales de la víctima —incluyendo actos de pornografía—; mientras que la trata laboral se refiere a trabajos forzados, servidumbre y esclavitud.

También existe la trata de personas con el objetivo de la extracción de órganos, que consiste en la obtención, transporte y transferencia de los órganos de las personas por medio de la coacción, abuso o engaño, proceso en el que un tercero recibe los beneficios monetarios. Las personas pueden ser víctimas de trata dentro y fuera de su país y por medio de las fronteras internacionales (Naciones Unidas, 2007).

Por otro lado, cabe realizar **la diferenciación entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes**, en el que ambos obtienen en común la obtención de beneficios económicos por medio del traslado de seres humanos. En el caso del tráfico ilícito de migrantes, el precio pagado por el inmigrante ilegal es la fuente principal de los explotadores y se da de manera transnacional (Naciones Unidas, 2007).

Las tres principales diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes mencionadas por las Naciones Unidas se centran en:

- **Consentimiento:** si bien se realiza en condiciones no aptas, el inmigrante es consciente.
- **Explotación:** el tráfico ilícito culmina con la llegada del inmigrante a su destino, no con la explotación laboral o sexual.
- **Transnacionalidad:** es siempre transnacional, debido a que se desplaza de un Estado a otro.

### /// 3.3. El enfoque de género en la trata de personas

En las investigaciones sobre el hecho punible de trata de personas es importante utilizar un enfoque de género, puesto que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas (Caffarena, 2012). Es un hecho que están expuestas al delito de trata de personas, el cual replica los estereotipos socioculturales que acrecientan las desigualdades existentes.

Como concepto de género, se realiza una diferenciación de los géneros en la sociedad. Esto ha creado una distribución de poderes desiguales en los ámbitos normativo, jurídico y político (Wills, 2009). Estas diferencias y discriminaciones han puesto en una situación de desventaja a las mujeres frente a los demás miembros de la sociedad.

La falta de igualdad de oportunidades reales en la sociedad hace que las mujeres sean consideradas como parte de los grupos vulnerables. Estos grupos se definen como personas o poblaciones que, históricamente, han experimentado discriminación y opresión (Rosa, 2021).

El objetivo de la perspectiva de género es centralizar las herramientas metodológicas en los estudios de cuestiones sociales y su relación con el género. Es reconocido que, a lo largo de la historia, las mujeres han enfrentado marginación, discriminación y un acceso desigual a las oportunidades. Esta disparidad se traslada cuando se realiza el estudio de la trata de personas y, en especial, de la explotación sexual.

Las mujeres y niñas son más susceptibles de ser víctimas de la trata de personas, puesto que se encuentran mayormente expuestas a la pobreza y desigualdades económicas, laborales y sociales que las hacen caer en ella bajo engaños. La perspectiva de género tendrá como objetivo la detección y formulación de políticas que permitan tratar de manera adecuada estas poblaciones.

En suma, existe una necesidad imperante en la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos de las mujeres y niñas para la protección y prevención —que garanticen sus derechos y bienestar—, debido a que los casos de trata derivan de contextos culturales, sociales y económicos vulnerables.

### /// 3.4. Captación como consecuencia de la vulnerabilidad económica

Es esencial empezar con conceptos claros y presentar la raíz de la problemática subyacente en la trata de personas. Esta problemática tiene su origen en un problema económico. La falta de recursos económicos obliga a las posibles víctimas a dejar sus lugares de origen, en busca de oportunidades de crecimiento económico en otras regiones dentro de su país y en el extranjero.

En ese sentido, es importante mencionar que, históricamente, las niñas y las mujeres son en su mayoría discriminadas laboralmente. A consecuencia de esto son obligadas a renunciar, en parte, a su tiempo dedicado a la educación o al trabajo, a los efectos de asumir responsabilidades domésticas. Esto conlleva una situación de vulnerabilidad, lo cual les hace más susceptibles de ser víctimas del hecho punible de trata de personas (Naciones Unidas, 2007).

En consecuencia, la búsqueda de mejores condiciones de vida es aprovechada por los grupos delictivos. La vulnerabilidad económica es entendida a partir de la conjunción de factores como la desocupación, la escasa presencia de fuentes formales de empleo y las falencias educativas, lo que crea un contexto general de marginación (Barvinsk, 2014).

Existe una clara vinculación entre la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual y la vulnerabilidad económica. En el caso específico de la explotación sexual de las mujeres, estas carecen de la posibilidad de elegir. Es decir, no optan de manera voluntaria por participar en actividades delictivas. Generalmente, son víctimas de engaños relacionados con futuros trabajos formales. Estos engaños suelen ser el principal medio para convencer a las mujeres de trasladarse, así se convierten en víctimas de la trata de personas.

Otro motivo significativo que subyace en el delito de trata de personas se relaciona con la falta de mejora en las condiciones económicas de un país. En otras palabras, la vulnerabilidad económica de una nación, la falta de oportunidades y las escasas perspectivas de desarrollo económico son una de las causas más comunes que llevan a las víctimas a decidir migrar en busca de mejores condiciones de vida en otro país (Organización Internacional para las Migraciones, 2005).

### /// 3.5. El trabajo infantil y el criadazgo también forman parte de la trata de personas

La Organización Internacional del Trabajo establece como trabajo infantil a toda aquella actividad económica que sea realizada por un niño/a por debajo de la edad de 14 años y que interfiera de manera directa sobre el ejercicio y disfrute de su derecho al juego, al descanso, a la educación o la salud (García, 2021).

Ahora bien, existen muchos tipos de trabajos realizados por los niños que carecen de peligrosidad. La participación en ellos no afecta su salud ni su desarrollo personal, ni interfiere con la escolarización; esto puede llegar a ser algo positivo (Organización Internacional del Trabajo, n.d.).

No obstante, un trabajo que tenga el efecto contrario en los niños se considera un trabajo forzoso. Profundizando, el trabajo infantil que priva a los niños de la escolaridad, menoscaba su potencial y dignidad, y es nocivo para su desarrollo físico y mental; es considerado un trabajo forzoso.

En Paraguay, se encuentra vigente la Ley N° 1657/01 que aprueba el Convenio N° 182 y la recomendación sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. El Convenio tiene como sujeto de derechos a todas las personas menores de 18 años. El mismo prohíbe las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños; la servidumbre por deudas, la condición de siervo, el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución; la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; y la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas.

Además, conforme a la Ley N° 213/93, a partir de los 12 años el menor y/o adolescente posee la capacidad de ser sujeto pasivo en un contrato laboral; este debe contar con el permiso de la persona que posee la patria potestad o la guarda. La legislación establece la regulación de 4 a 6 horas por día de trabajo y una remuneración no menor del 60% del salario mínimo vigente.

Cabe mencionar que, en la actualidad, en Paraguay existe el registro del adolescente trabajador (RAT). Dispone de información del adolescente y del empleador, así como la autorización de los padres o tutores legales del adolescente que desea trabajar.

El RAT es aplicable a todos los adolescentes de 14 a 17 años («Trabajo Adolescente Protegido: CONAETI PARAGUAY», n.d.), que permite a menores de 18 años, mediante un registro especial, llevar a cabo el trabajo según lo establece el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 1.680).

Según la Comisión Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo de los/as adolescentes (CONAETI), el criadazgo es la colocación de niños, niñas o adolescentes que no hayan cumplido los 18 años de edad, en casas o residencias particulares con mayores posibilidades económicas y/o sociales, hecha por sus padres, tutores, parientes o personas encargadas de la guarda, educación o atención a los mismos, con fines supuestos de crianza y educación que impliquen una o varias actividades domésticas no remuneradas, cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros (CONAETI, n.d.).

El criadazgo es una de las peores formas de trabajo infantil. En la mayoría de los casos, las niñas, niños y adolescentes no reciben una paga por sus servicios, sino apenas techo y comida, en un ambiente inapropiado para su bienestar. («UNICEF insta a erradicar el criadazgo en Paraguay», 2017). De acuerdo a la Ley N° 5407/2015 del trabajo doméstico, según el artículo 5°, ningún niño podrá realizar trabajo doméstico, según las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Sin embargo, la realidad de nuestro país es diferente a lo establecido por las leyes, ya que nos encontramos con una cantidad importante de niños en situación de criadazgo y, en especial, un alto porcentaje de niñas.

El criadazgo afecta el desarrollo físico, intelectual y moral de las niñas, niños y adolescentes, que dejan sus estudios y juegos para dedicarse a tareas domésticas fuera de su hogar, en casas de terceros, lo que les expone a sufrir todo tipo de abusos (UNICEF, 2017).

Entonces, el criadazgo es una forma de trata de personas que presenta características especiales, como el hecho de que el sujeto pasivo es menor de edad. Las víctimas experimentan un menoscabo en el desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales y morales. En contraposición a lo que establecen sus derechos, se ven obligadas a realizar tareas en condiciones precarias, lo que configura un tipo específico de trata de personas.

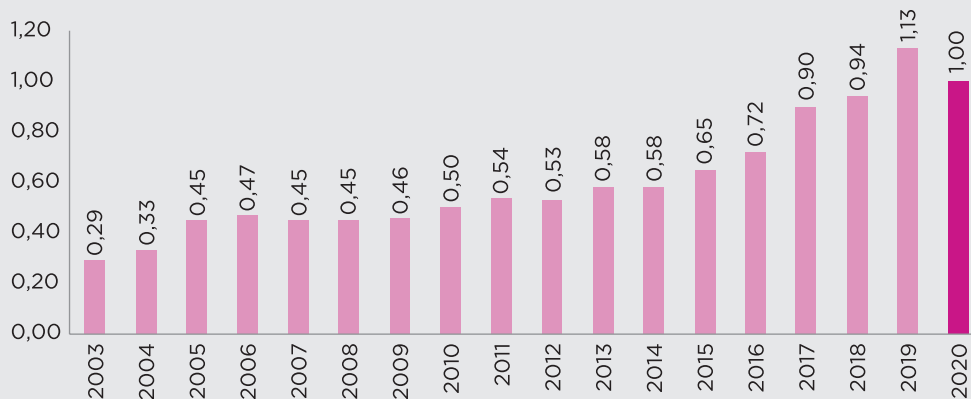
## La trata de personas en el mundo y la región

### /// 4.1. La trata de personas en el mundo

La Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga estima que, en el año 2022, el número de **víctimas de trata** es de **53.800**.

En la **ilustración 1**, se observa que en el año 2022 la tasa de víctimas reportadas a nivel mundial disminuyó por primera vez en 20 años. Se registró una reducción del 11% (de 1,13 a 1,00) en términos por cada 100,000 habitantes. Si se desglosan los datos, se nota que la reducción fue más significativa en Asia Oriental y el Pacífico, con un 59%. Por otro lado, en Latinoamérica la reducción fue del 36%, ubicándose detrás de África y Oriente Medio, que registraron una reducción del 40%.

**Ilustración 1. Total de víctimas detectadas por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNODC a partir de información presentada por los países.

La Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga destaca en un informe tres principales problemáticas por las cuales se puede observar esta disminución de porcentajes de detección del hecho punible de trata de personas: **la menor capacidad de las instituciones para detectar víctimas**, **menor posibilidad de captura de los tratantes** debido a la pandemia del COVID-19 y **desplazamiento de nuevas modalidades con menor posibilidad de detección**.

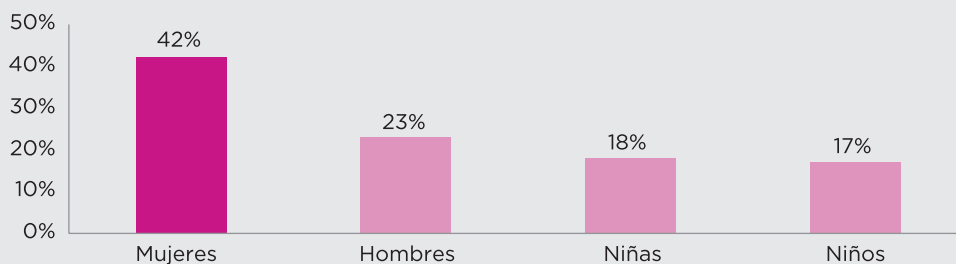


Otra cuestión a considerar es la **ralentización de las sentencias condenatorias**. Este problema se caracteriza como uno de los principales a nivel mundial. En 2020, se detectó una reducción del 27% en el número de condenas en comparación con 2019. Es Latinoamérica la región más afectada con una disminución del 54% (UNODC, 2022).

A nivel mundial, el principal destino final de las personas detectadas como víctimas es Medio Oriente. En el año 2020, el porcentaje de víctimas en esta zona fue del 40%.

El mayor porcentaje de víctimas de trata son mujeres, el 42%; mientras que los hombres víctimas representan el 23%; las niñas, el 18%; y los niños, el 17%.

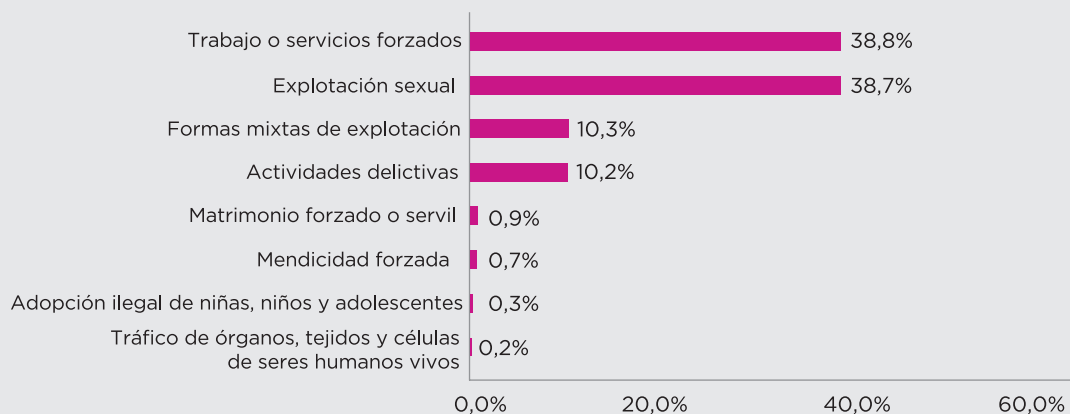
**Ilustración 2. Víctimas de trata de personas detectadas, por grupo de edad y sexo. Año 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNODC, a partir de información presentada por los países.

De estas víctimas, el mayor porcentaje es explotada de forma sexual y para el trabajo forzoso, mientras que el menor porcentaje para tráfico de órganos.

**Ilustración 3. Víctimas de trata detectadas, por forma de explotación. Año 2020**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de UNODC, a partir de información presentada por los países.

En definitiva, de los datos expuestos se evidencia que es mayor el porcentaje de víctimas mujeres y niñas de trata de personas; así también, es mayor el porcentaje de víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.

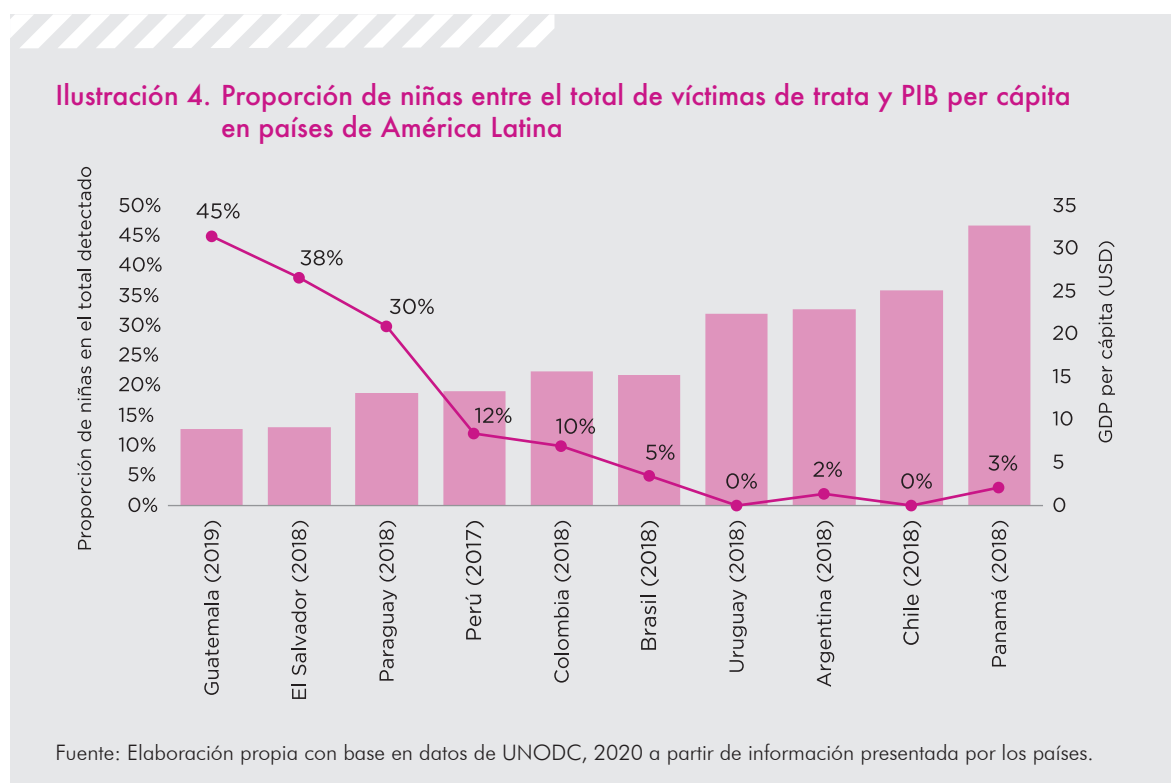
## /// 4.2. La trata de personas en la región

Según los datos proporcionados por el Counter-Trafficking Data Collaborative, el primer centro de datos colaborativos sobre la trata de personas, el perfil de América Latina se caracteriza por un mayor porcentaje de víctimas mujeres, siendo su principal forma de explotación la sexual. En el caso de los hombres, predominan los trabajos o servicios forzados.

La explotación sexual de mujeres alcanza hasta el 87%, mientras que en los hombres, la explotación sexual sólo alcanza al 1%. Si se observa la misma distribución en menores de edad, las niñas son explotadas sexualmente en un 11% frente al 1% de los niños.

En la región, se pueden destacar algunos países y la relación del porcentaje de niñas víctimas de trata y los ingresos per cápita del país.

En el siguiente gráfico, se encuentra en tercera posición a Paraguay con un porcentaje 30% de niñas víctimas y un ingreso per cápita de USD 13,21 en el 2018, seguido de Perú y Colombia. La relación observada en el gráfico es clara. Cuanto menor es el ingreso per cápita, mayor es el porcentaje de mujeres víctimas de trata, debido a la vulnerabilidad económica y social que presentan en dicha región.



En conclusión, los datos presentados demuestran una clara relación entre el ingreso per cápita a nivel de un país y el porcentaje de víctimas de trata de personas. A menor ingreso per cápita, mayor es el porcentaje de víctimas, debido a la vulnerabilidad económica y social que afecta, en especial, a las mujeres en esa región.

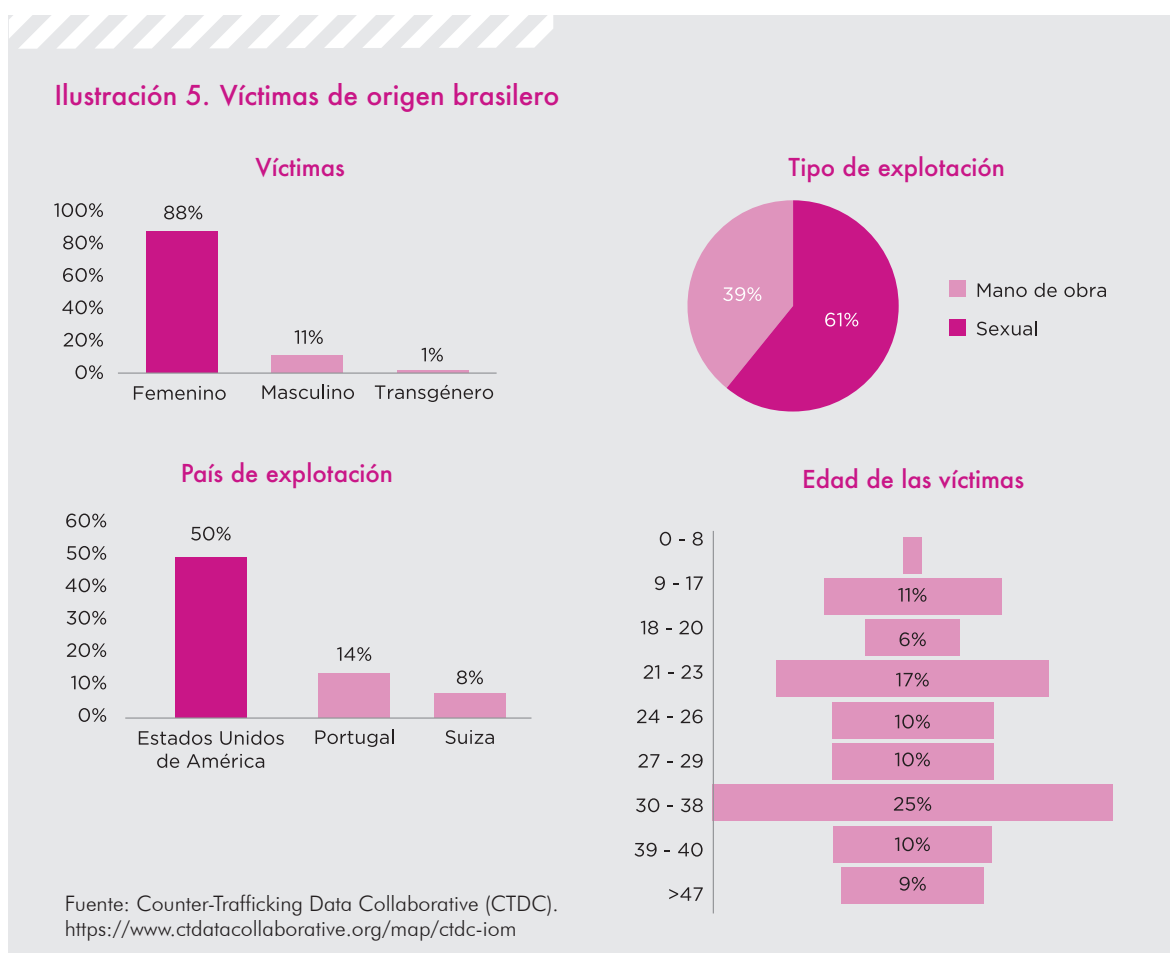
## Perfiles de los principales países de la región

A continuación, se analizan los perfiles de trata en la región utilizando cuatro países de referencia. Aunque el tipo de explotación varía entre estos países, la explotación de mujeres es predominante en todos ellos. En cuanto a las edades de las víctimas, los mayores porcentajes se encuentran en el rango de 9 a 25 años. Curiosamente, las víctimas de origen brasileño suelen tener edades de hasta 38 años.

Dentro del perfil de trata de Paraguay, según la oficina de Estado de los Estados Unidos de América, se tiene como principal foco a la triple frontera. Esta zona representa la principal zona de traslado de mujeres y niños víctimas de trata (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2022).

### Brasil

En el caso de las víctimas de origen brasileño, predomina la explotación sexual de mujeres. El país de explotación de las víctimas es principalmente Estados Unidos. El mayor porcentaje de las víctimas pertenecen al rango de edad de 21 a 23 años (17%) y de 20 a 38 años (25%). En los últimos años, de entre las víctimas de trata trasladadas desde Latinoamérica hacia Europa, el número de mujeres que provienen de Brasil ha sufrido un incremento significativo (UNODC).

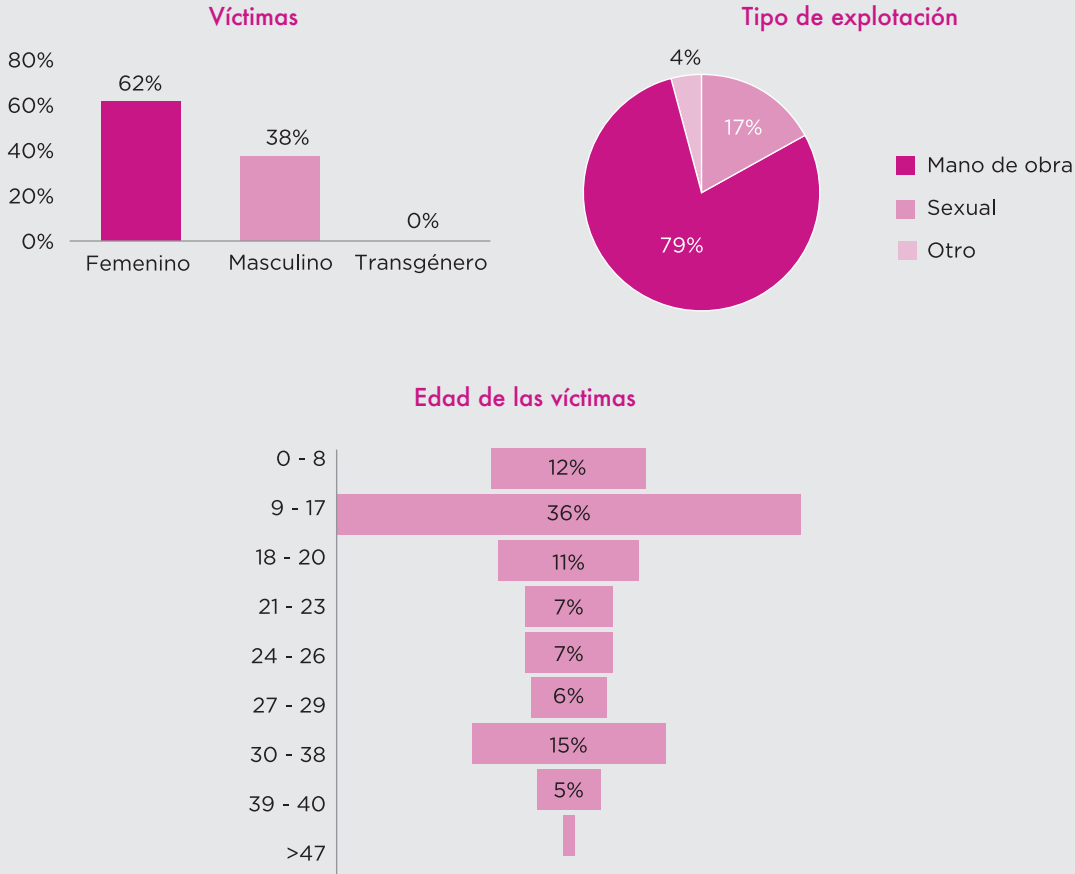


Considerando a Brasil como el país de explotación, se observa que el mayor porcentaje de víctimas reportadas por CTDC eran mujeres. La explotación laboral representa el 67%, mientras que la explotación sexual constituye el 33% de los casos.

**Bolivia**

Para Bolivia, la situación es distinta ya que del mayor porcentaje de víctimas registradas de origen boliviano, fueron en un 79% por explotación laboral. El país principal de explotación es Argentina y el rango de edad es de 9 a 17 años. Los menores de edad son, mayormente, explotados. Según la Organización de Estados Americanos (OEA), Bolivia se encuentra entre los 5 países con más casos de trata y tráfico en Latinoamérica (Llanos, 2015).

**Ilustración 6. Víctimas de origen boliviano**

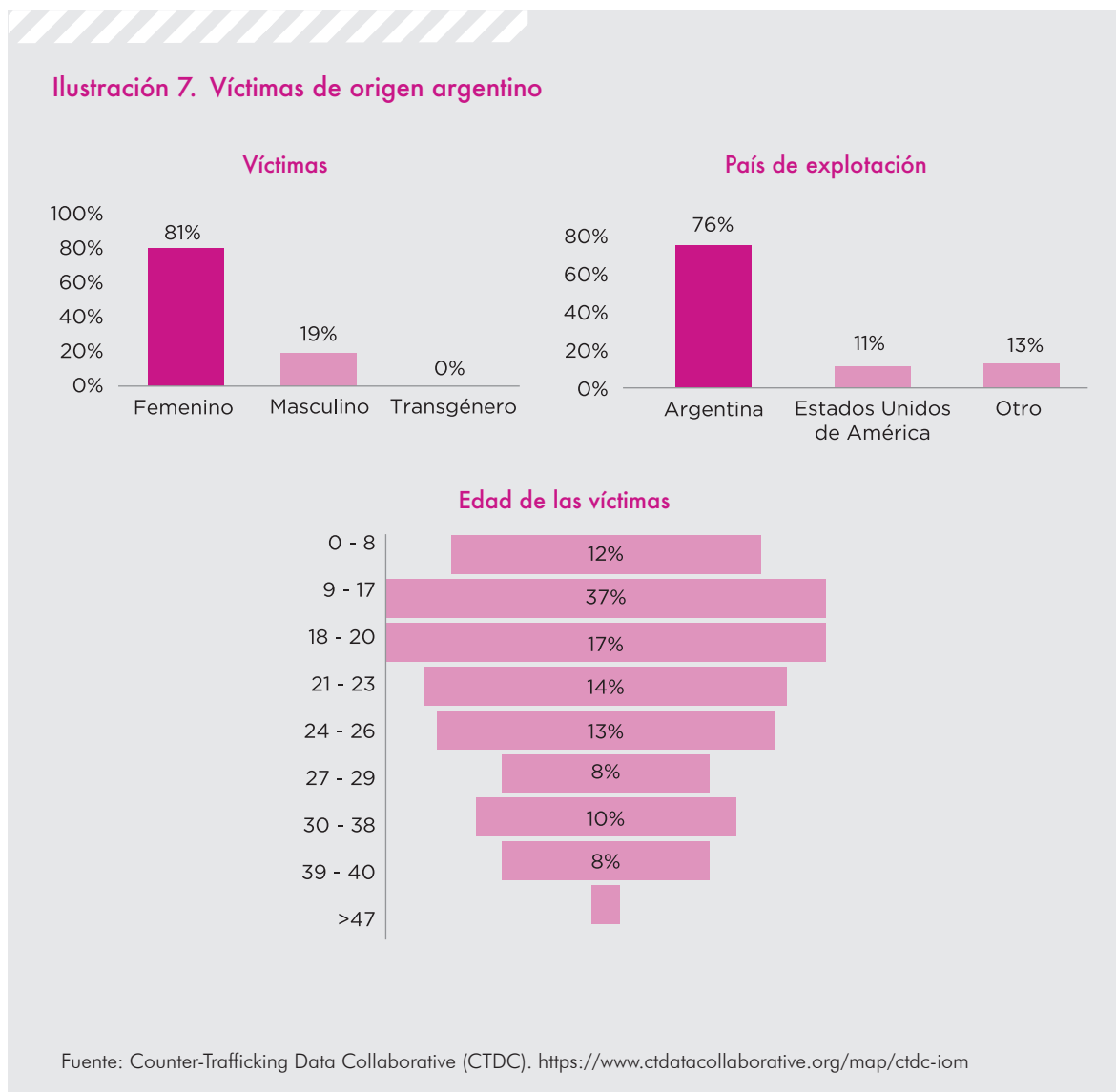


Fuente: Counter-Trafficking Data Collaborative (CTDC). <https://www.ctdatacollaborative.org/map/ctdc-iom>

## Argentina

En Argentina, la explotación sexual predomina en las mujeres y los rangos de las víctimas varían desde los 9 años hasta los 26 años.

Desde el 2006, los informes de organizaciones especializadas denuncian que las víctimas son compradas por los tratantes, para luego venderlas a otros y hacerlas rotar por todo el país (Sommer, 2016).



Considerando las víctimas registradas en Argentina como explotación, un 52% eran de Bolivia y un 12% de Paraguay. La edad predominante es desde los 9 hasta los 23 años.

## Pobreza y vulnerabilidad en Paraguay

### /// 5.1. Pobreza en Paraguay

Como se mencionó anteriormente, una de las principales problemáticas a nivel nacional que llevan a las personas a caer en redes de trata es la pobreza. Bajo engaños y vulnerabilidad económica, son atraídas por promesas laborales. La pobreza a nivel económico dificulta el desarrollo y crecimiento, como también el nivel de desarrollo de las personas.

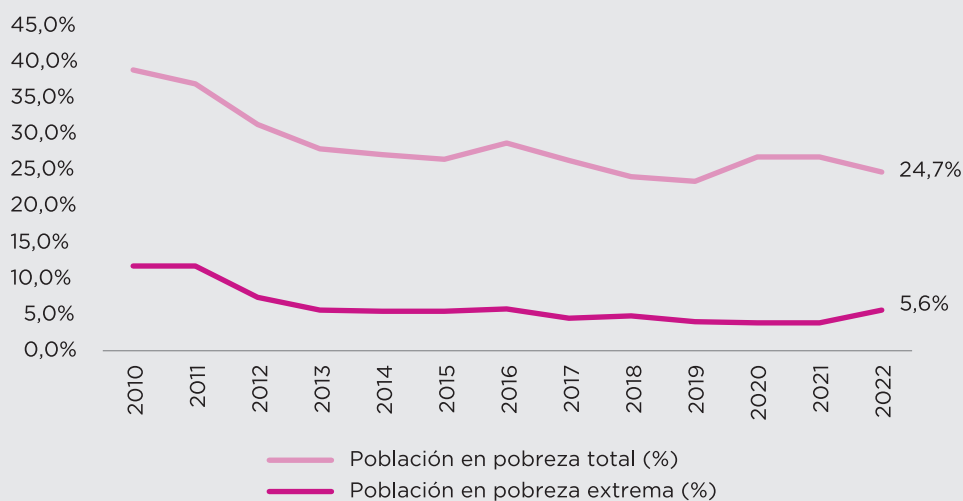
El ODS<sup>1</sup> refiere a **poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo** y tiene como principales metas reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres, niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza; poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para el 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular aquellos en situación de pobreza y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, fomentando su resiliencia para reducir su exposición y vulnerabilidad (Belver and Moran, 2018). Mediante estas metas, se pueden utilizar indicadores para evaluar la situación de cada país; en este caso, se utilizan los indicadores para medir la intensidad de la pobreza multidimensional y la proporción de personas que viven en pobreza y pobreza extrema.

Ligado al desarrollo económico se presenta el **ODS 10, de la reducción de las desigualdades**, que tiene como metas principales la de reducir las desigualdades y mantener el crecimiento económico; promover la inclusión social y económica de todas las personas independiente de la raza o sexo; y garantizar la igualdad de oportunidades, incluyendo leyes, políticas salariales y de protección social.

En el siguiente gráfico, se observa la tasa de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional. Si bien esta fue disminuyendo lentamente, desde el 2010, se observa un 24,7% de la población que vive en condiciones de pobreza, mientras que el 5,6% vive en condiciones de pobreza extrema.

1 Los ODS son los objetivos de desarrollo sostenible. Fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamado a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

**Ilustración 8. Porcentaje de la población que vive en pobreza y pobreza extrema**

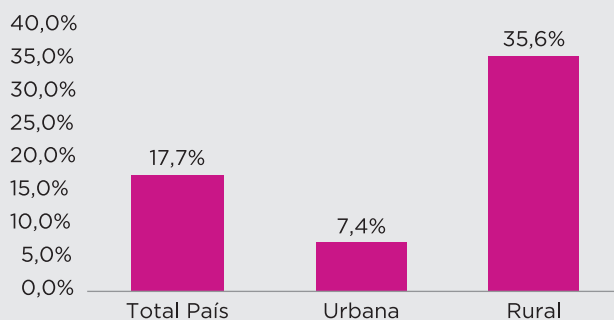


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Objetivos de desarrollo sostenible. <https://ods.ine.gov.py/#una-id>

Para obtener un análisis más detallado de la pobreza en Paraguay, se puede examinar los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas, que utiliza la medición de la pobreza multidimensional. Según estos datos, se estima que alrededor del 17,66% de la población paraguaya se encuentra en situación de pobreza multidimensional en el año 2022. Esta medición considera variables relacionadas con el empleo, la seguridad social, la vivienda, los servicios, la salud, el medio ambiente y la educación (INE, 2021). Estos números destacan la vulnerabilidad tanto económica como social que enfrentan muchas personas en el país, con un aumento significativo de la pobreza multidimensional en las zonas rurales y del interior.

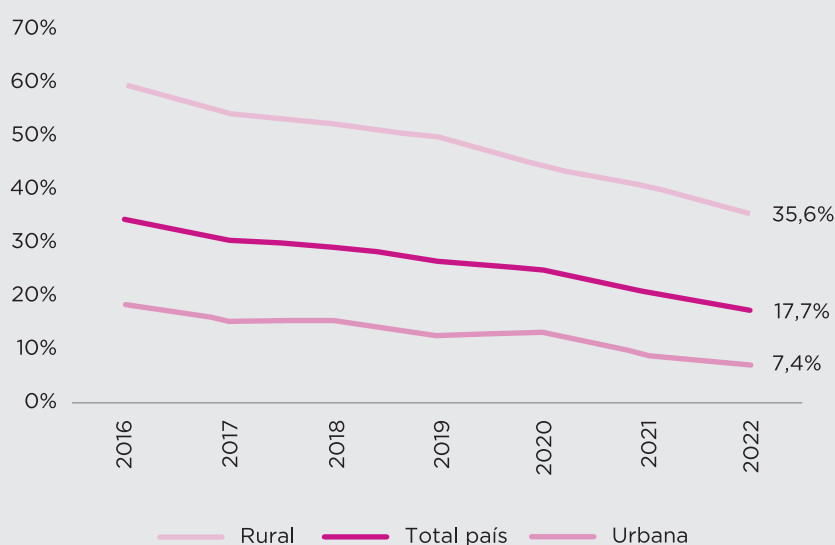
Se observa que la incidencia es mayor en la zona rural en comparación a la urbana. Al igual que la medición anterior, desde el 2016 existió una disminución de la incidencia de la pobreza; sin embargo, la misma correspondiente al sector rural continúa por encima del 35%, zona mayormente vulnerable.

**Ilustración 9. Incidencia (H) de la pobreza multidimensional (2022)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

**Ilustración 10. Evolución de la Incidencia (H) de pobreza multidimensional. Periodo 2016 - 2022**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

En cuanto a la pobreza por ubicación geográfica, los departamentos con mayor porcentaje son: Caaguazú (39,9%), Caazapá (39,1%), San Pedro (38,7%), Itapúa (33,4%) y Alto Paraná (21,2%), según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares en el 2022.

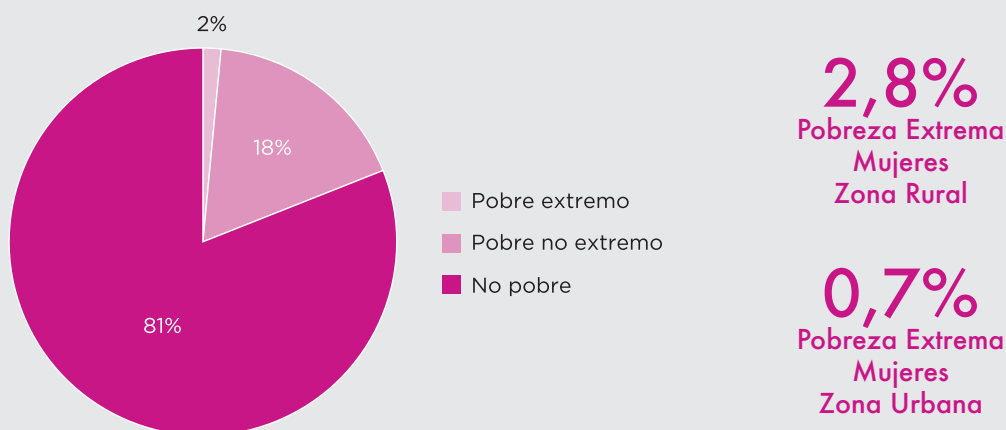
## /// 5.2. Las mujeres, principalmente vulnerables y expuestas a la violencia

Una de las principales características de nuestro país y su población, es que las mujeres llevan adelante sus hogares. Hasta el cierre del año 2022, estas representan el 36,8% como jefas de hogar, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Siguiendo con la misma fuente de datos, en cuanto a la pobreza, en términos monetarios las mujeres pobres representan el 17,5% en el año 2021, frente a los hombres que representan el 18,5%. En la pobreza extrema, las mujeres presentan una participación del 1,5% frente a los hombres que representan el 1,6%. El nivel de pobreza de las mujeres es mayor en las zonas rurales, ya que el 2,8% representa la población femenina en pobreza extrema en dicha zona, frente al 0,7% de la zona urbana. Esto nos demuestra que, en territorios rurales, las mujeres están mayormente expuestas a las desigualdades económicas y sociales mencionadas con anterioridad.



**Ilustración 11. Mujeres y distribución por tipo de pobreza y zona (2021)**



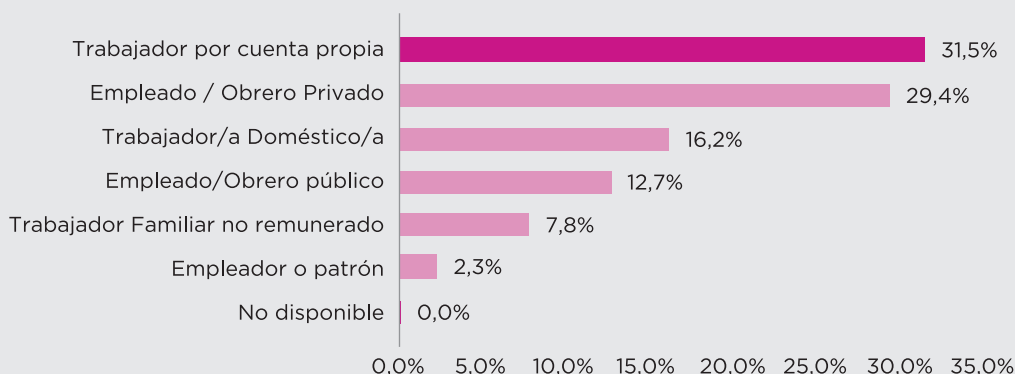
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

Otro factor de vulnerabilidad para las mujeres es su participación en gran medida en el mercado laboral informal.

En este sector, la mayoría de las mujeres, que también son cabezas de hogar, se desempeñan como cuentapropistas, representando un 31,5% en 2022. Además, en la mayoría de los trabajos por cuenta propia, el 63,7% de los emprendimientos en zonas urbanas y el 71,3% en zonas rurales se clasifican en la categoría de «subsistencia». Estas actividades se caracterizan por operar en la informalidad y, por lo general, generan ingresos por debajo del salario mínimo legal («El cuentapropismo se mueve más por necesidad que para aprovechar oportunidades en Paraguay», 2020).

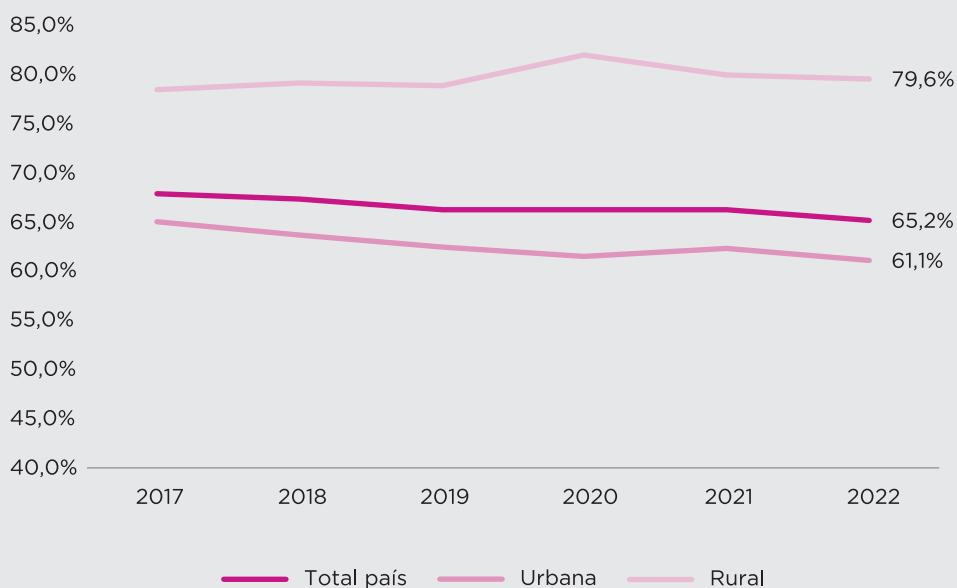
La tasa de informalidad, en el mercado de las mujeres hasta el 2022, es del 65,2%. En el gráfico se puede observar que la tasa de informalidad de las mujeres llega a más del 70% en las zonas rurales, como se mencionó anteriormente, la zona presenta las tasas más altas de pobreza y vulnerabilidad económica así como de informalidad para las mujeres.

**Ilustración 12. Mujeres empleadas por categoría ocupacional (2022)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

**Ilustración 13. Mujeres informales en el mercado laboral**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

Es clara la situación de pobreza y vulnerabilidad a la que se enfrentan las mujeres en nuestro país, lo que las deja mayormente expuestas a delitos como la trata y otros. En ese contexto, los reclutadores utilizan técnicas de engaños para convencer a las posibles víctimas acerca de los beneficios de realizar viajes y de las bondades de la oferta laboral que ellos proponen para, con posterioridad, efectuar la explotación (Barvinsk, 2014).

**El ODS 5** tiene como meta principal lograr **la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y niñas**. Entre las principales metas del indicador se pueden observar: poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas y eliminar toda forma de violencia contra ellas; reconocer y valorar los trabajos de cuidado no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado; y velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades. En este sentido, existen varios indicadores que ayudan a conocer la situación de las mujeres en nuestro país y el progreso que han logrado en el tiempo. En Paraguay, los sectores rurales son más propensos a la informalidad dentro del mercado y las mujeres también están más expuestas a sufrir violencia. Según los datos del Ministerio de la Mujer, en el año 2021 se registraron en Ciudad Mujer 1.2782 mujeres que han sufrido algún tipo de violencia. El mayor porcentaje de esas mujeres tiene entre 30 a 64 años (861 casos) y pertenecen mayormente a zonas urbanas. Esto podría deberse a que los casos en zonas rurales están sub registrados debido a otros factores sociales y públicos que no permiten a las mujeres ser atendidas al sufrir algún tipo de violencia.

2 Datos extraídos del anexo estadístico de indicadores ODS del Instituto Nacional De Estadísticas

## Contexto de trata de personas en Paraguay



### /// 6.1. La trata de personas en Paraguay

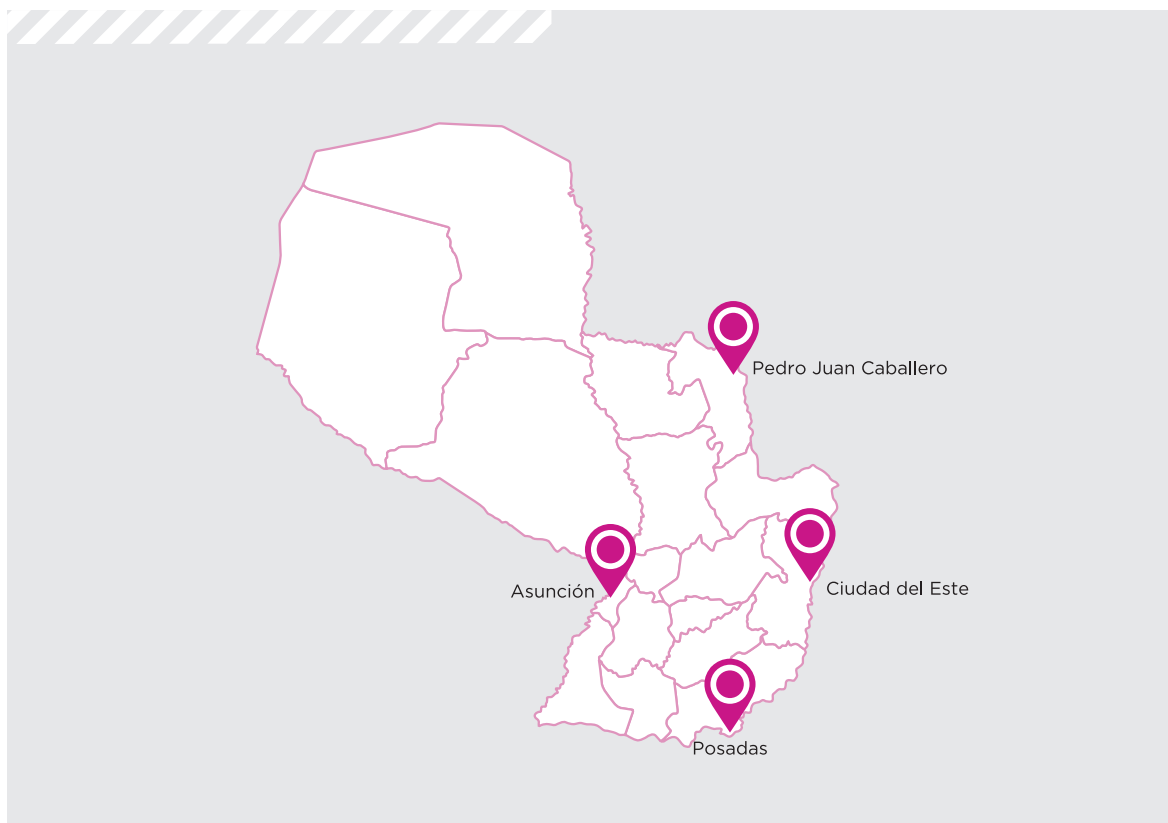
Los datos revelan que las mujeres pertenecen al mayor porcentaje de víctimas de trata y explotación sexual; sin embargo, también existen estudios que muestran porcentajes importantes de hombres y niños, pero que son denunciados en menor cantidad debido a la cultura machista que se mantiene en el país, resistente a admitir la vulnerabilidad de las potenciales víctimas (OBIMID, 2020).

Paraguay se encuentra, particularmente, en la mira en cuanto a la trata de personas ya que pertenece a la «triple frontera» compartida con Argentina y Brasil, la cual constituye un nexo entre la comunidad limítrofe y el delito organizado fronterizo (Barvinsk, 2014). También el país es considerado como uno de los más desiguales económicamente de la región en relación con la distribución de los ingresos y la tierra; estas desigualdades persistentes son estructurales debido a que la pobreza y la exclusión social afectan en mayor porcentaje a los niños y adolescentes, pueblos indígenas y mujeres (Molinier and Geoghegan, 2018).

Asunción y el Departamento Central constituyen los principales focos de captación, seguidos por el Departamento de Alto Paraná, ubicado en la triple frontera con Argentina, Brasil y el Departamento de Itapúa, limítrofe con Argentina (OBIMID, 2020). Según el informe anual publicado por los Estados Unidos de América, se destaca que los migrantes, en especial, bolivianos, filipinos, haitianos, paraguayos y chinos, así como las personas que viven cerca de las zonas fronterizas de Brasil son vulnerables a la trata (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2022).

Según la base de datos abierta del Ministerio de la Mujer<sup>3</sup>, los principales puntos de salida de las víctimas del departamento central son el Aeropuerto Silvio Pettirossi y la Terminal de Ómnibus de Asunción, la frontera seca con Brasil, el Puente de la Amistad y el Puente Internacional Posadas-Encarnación.

3 Observatorio de la mujer: <http://201.217.12.78/datos/>



La trata que predomina en el país es la internacional frente a la interna, en donde el mayor porcentaje de víctimas son mujeres y niñas con diversos niveles educativos (OBIMID, 2020).

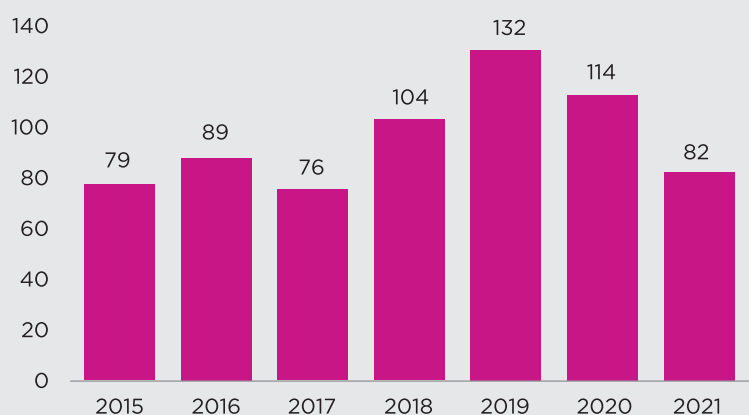
Según los datos de la Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual Infantil (UFETESI) del Ministerio Público (MP), se registraron desde el 2014 hasta el 2018 un total de 874 víctimas, de las cuales el 83% eran mujeres y el 17% hombres. De las mujeres víctimas, el 48% eran niñas.

Como se mencionó anteriormente, Paraguay es foco de atención por pertenecer a la triple frontera, siendo Argentina el principal país de explotación, en un 76%. En este país, la explotación sexual predomina en un 96%. Esto, también, se aprecia en el informe global de tráfico de personas del UNODC del año 2020, donde se destacan los países que sirven para el flujo fronterizo en el que el mayor porcentaje de víctimas provenientes de Paraguay y Bolivia, fue detectado en Argentina (UNODC, 2020).

El **ODS 16** de **Paz, justicia e instituciones sólidas** pretende hacer frente a todos los tipos de violencia, promoviendo sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Principalmente, a través de la meta 16.2 «Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños».

Mediante esta meta y los indicadores propuestos por el INE, se observa el número de denuncias ingresadas por supuesto hecho punible de trata de personas desde el año 2015 hasta el 2021; hasta el último periodo, fueron de 82 denuncias anuales. El INE indica que es importante puntualizar que la cantidad de denuncias por el hecho punible de trata de personas puede variar, considerando el eventual cambio de carátula de causa durante la investigación.

**Ilustración 14. Número de denuncias ingresadas por supuesto hecho punible de trata de personas**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Objetivos de desarrollo sostenible. <https://ods.ine.gov.py/#una-id>

## /// 6.2. Perfil de trata en Paraguay

Se realizó una recopilación de los informes publicados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos desde el año 2018 hasta el cierre del 2022, para analizar el perfil de trata de personas en el país.

Principalmente manifiestan que, a lo largo de 5 años, Paraguay permanece en el nivel 2<sup>4</sup> (TIER 2)<sup>5</sup> debido a que demuestra mayores esfuerzos al investigar más casos bajo la ley contra la trata de personas, dictando sentencias fuertes y continuando la sólida cooperación con los gobiernos extranjeros.

Los principales hallazgos son los siguientes:

**Tabla 1. Perfil promedio de trata en Paraguay**

Principal Hallazgo	Explicación
Criadazgo, la forma de trata más común en el país.	La trata, mayormente común en Paraguay a lo largo de los años, sigue siendo el criadazgo. Las familias de ingresos medios/altos en zonas urbanas y rurales se hacen cargo de los niños como trabajadores domésticos y ofrecen una remuneración variable que puede ser: alojamiento, comida, dinero, un pequeño estipendio o acceso a oportunidades educativas

4 El nivel 2 incluye a los países cuyos gobiernos no cumplen completamente con los estándares mínimos de la TVPA pero están haciendo esfuerzos significativos para ponerse en conformidad con esas normas.

5 La Ley de Protección de Víctimas de la Trata de Personas de 2000, enmendada (TVPA).

Principal Hallazgo	Explicación
Niños, víctimas de trabajo forzoso.	Los traficantes también explotan a niños de áreas rurales para trabajos sexuales y forzosos. Los niños suelen ser víctimas en la agricultura, el trabajo doméstico, la delincuencia y en algunos casos como jinetes de caballos.  Existen niños que se dedican a la venta ambulante, la mendicidad y trabajan en la agricultura, la minería, la fabricación de ladrillos y la ganadería. También son explotados en el cultivo y venta de drogas ilícitas, en especial en el Brasil.
Explotación en el Chaco	Las víctimas pueden ser adultos y niños que son explotados, principalmente, para el pago de deudas altas.
Comunidad indígena	Los indígenas son vulnerables, principalmente, para el delito de explotación sexual.
Captación y tránsito	Cada vez son más las formas de captación de víctimas; pero, principalmente, esta se realiza por medio de las redes sociales.  Los traficantes explotan mujeres y niñas paraguayas en el tráfico sexual dentro del país, incluso a bordo de barcos y barcazas que navegan por los principales cursos de agua dentro de la zona.
Víctimas de explotación sexual en el mundo	Las víctimas de origen paraguayas se encuentran identificadas en países como Argentina, Brasil, Chile, República Popular China, Colombia, Alemania, México, España, Francia y otros países.  Los traficantes mueven a las mujeres víctimas de trata a nivel regional y hacia Europa a través de países de tránsito incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil y España.
Tráfico de drogas y trata	Los traficantes reclutan mujeres paraguayas para trasladar narcóticos a Europa y África, donde las someten al tráfico sexual.
La triple frontera	El traslado de bienes y servicios ilícitos contribuyen a un mayor riesgo de tráfico alrededor del Área de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, principal zona de traslado de mujeres y niños víctimas de trata.

Fuente: Elaboración propia con base a informes publicados en los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Según el perfil promedio, a continuación se detallan registros estadísticos sobre el trabajo en menores de edad, el criadazgo y los registros de delitos de trata, que incluyen el proxenetismo, la trata interna, la tipificación de trata de personas tanto a nivel nacional como internacional y la trata laboral.

## Trabajo infantil y criadazgo en Paraguay

### /// 7.1. El importante número de niños y niñas trabajando y en situación de criadazgo

En el mundo, el trabajo forzoso en niños sigue representando un importante desafío. Existen 160 millones de niños en situación de trabajo infantil y más de la mitad de ellos (79 millones) en trabajos peligrosos (Organización Internacional del Trabajo, n.d.). En América Latina, el número es de 8,2 millones de niños.

De acuerdo con la OIT, «toda aquella actividad económica que sea realizada por un niño/a por debajo de la edad de 14 años y que interfiera de manera directa sobre el ejercicio y disfrute de su derecho al juego, al descanso, a la educación o la salud, es trabajo infantil». El criadazgo está considerado como una de las peores formas de trabajo infantil. Afecta, principalmente, a niñas y adolescentes de familias empobrecidas de las zonas rurales del país. Está estrechamente relacionado con otras formas de violencia como la violación y la trata de personas con fines de explotación sexual (García, 2021).

Según el **ODS 8** de «Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos», específicamente, la **meta 8.7** cita lo siguiente: «Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas»; para poder analizar este indicador se tienen en cuenta los siguientes puntos.

El trabajo infantil no incluye a todos los tipos de trabajos realizados por niños y niñas de menos de 18 años de edad; sino que se refiere, específicamente, a formas de trabajo prohibidas, no deseables socialmente y que es preciso eliminar debido a las consecuencias negativas educativas, mentales, físicas, sociales o morales que tienen en los niños que las realizan (Instituto Nacional de Estadísticas, n.d.). Se considera:

- Tomando los lineamientos de la Resolución y la legislación nacional del Paraguay (Decreto 4951 / 2005- Art. 2) que hace referencia a las 26 actividades peligrosas.
- Peores formas de trabajo infantil, principalmente, trabajo infantil peligroso: todo trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.
- Empleo por debajo de la edad mínima; (<14 años de edad).

Se considera, además, trabajo infantil adolescente, si los niños de 14 y 15 años trabajan más de 24 horas semanales y para los niños de entre 16 y 17 años trabajan más de 24 horas semanales, independientemente del tipo de trabajo.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Encuesta MICS Paraguay 2016, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil representan el 26,4%<sup>6</sup> del total de la población, los niños representan el 32,8% y las niñas el 19,7%. Este porcentaje de niños trabajando, es mayor en la zona rural ya que representa el 40% mientras que en la zona urbana el 16,9%. Los rangos de edad con mayor participación son desde los 5 a los 11 años. La pobreza, el flagelo con mayor impacto en los niños y niñas que trabajan, representa el 40% para los más pobres.

Además de una falta en materia legislativa, el trabajo infantil y el criadazgo no cuenta con datos públicos suficientes como para ser estudiados a profundidad. En marzo del 2023, el INE, UNFPA y UNICEF han proyectado una investigación sobre criadazgo en Paraguay (INE, 2023). Resaltan la importancia de continuar con los esfuerzos para erradicar el criadazgo en Paraguay y que es necesario contar con datos actualizados a nivel nacional; además de estimar que el censo 2022, podría servir para evidenciar el impacto que tiene el criadazgo en el país.

---

6 El número de niños que participan en el trabajo infantil corresponde al número de niños que se informa que están en trabajo infantil durante los últimos 7 días.



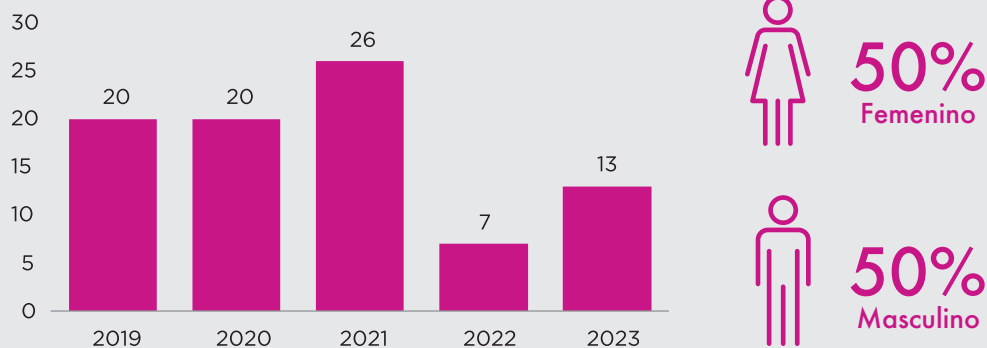
## Casos de trata de personas registrados en Paraguay

Mediante el Acceso a la Información Pública (Anexo 1), se pudo analizar la base de datos brindada por la Policía Nacional con el fin de observar los hechos punibles relacionados con los distintos tipos de trata; así como, el número de víctimas registrado a nivel nacional y las regiones con mayor número de casos detectados. De esta manera, se puede identificar el perfil de los tratantes y de las víctimas en Paraguay en un periodo desde el 2019 hasta la fecha de solicitud, abril del 2023.

### /// 8.1. Delitos registrados y perfil del tratante en Paraguay

Desde el 2019 hasta el 2023, fueron registradas por la Policía Nacional 86 personas detenidas con respecto al delito de trata y proxenetismo. El año con mayores casos registrados es el 2021 con 26 casos, mientras en lo que va del 2023 se registran 13 casos. En cuanto al sexo de los tratantes, el 50% (43) es hombre; el 50% (43) es mujer.

**Ilustración 15. Cantidad de casos registrados con relación al delito de trata de personas y sexo de los tratantes. Periodo 2019 - 2023**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Se registran 41 casos de proxenetismo y 45 casos de trata de personas. Se considera como proxenetismo la trata interna y la tipificación de trata de personas como la internacional. La inclusión de la trata interna como hecho punible (actualmente, sólo está tipificado como trata la que tiene destino internacional). La trata interna que afecta, en especial, a niñas y adolescentes, se tipifica, normalmente, como proxenetismo (Grupo Luna Nueva, 2005).

**Tabla 2. Cantidad de delitos registrados por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023**

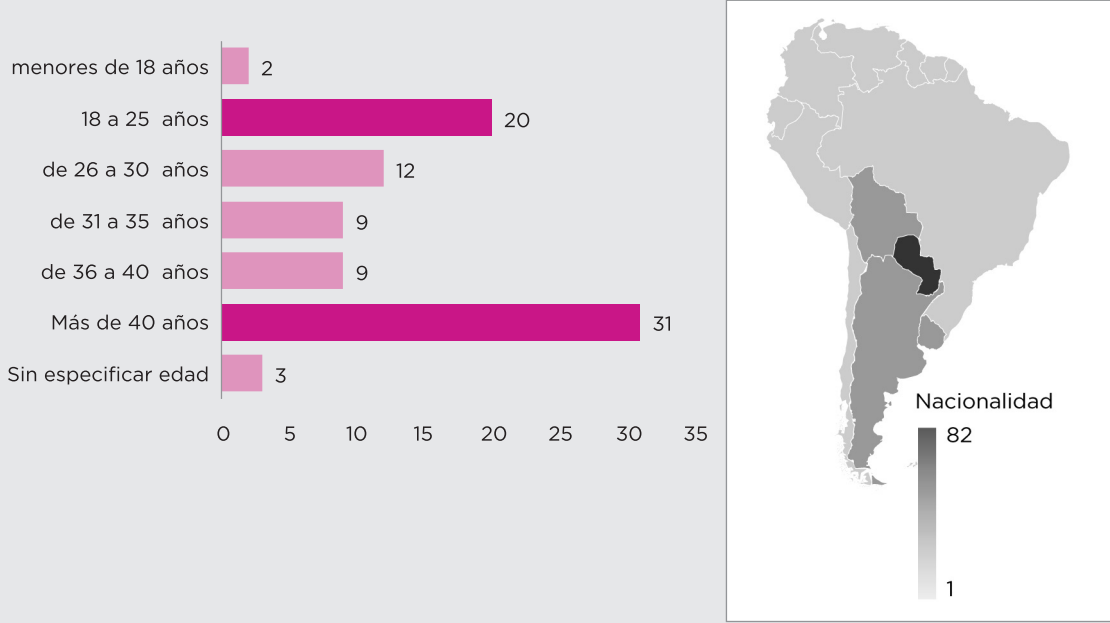
Tipo de trata	Cantidad	%
Proxenetismo	41	48%
Trata de personas	45	52%
Total registrado	86	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

El mayor porcentaje de los tratantes se encuentra concentrado en la edad de más de 40 años, son 31 casos lo que representa el 36%. Existen 20 casos que es el 25% en el rango de 18 a 25 años. Por otro lado, se observa el registro de tratantes menores de edad.

Entre los detenidos, también existen de nacionalidad extranjera. El 96%, 82 de los tratantes, son paraguayos; mientras que el 2%, 2 argentinos; 1%, 1 boliviano y 1%, 1 uruguayo.

**Ilustración 16. Edad y nacionalidad de los tratantes. Periodo 2019 - 2023**



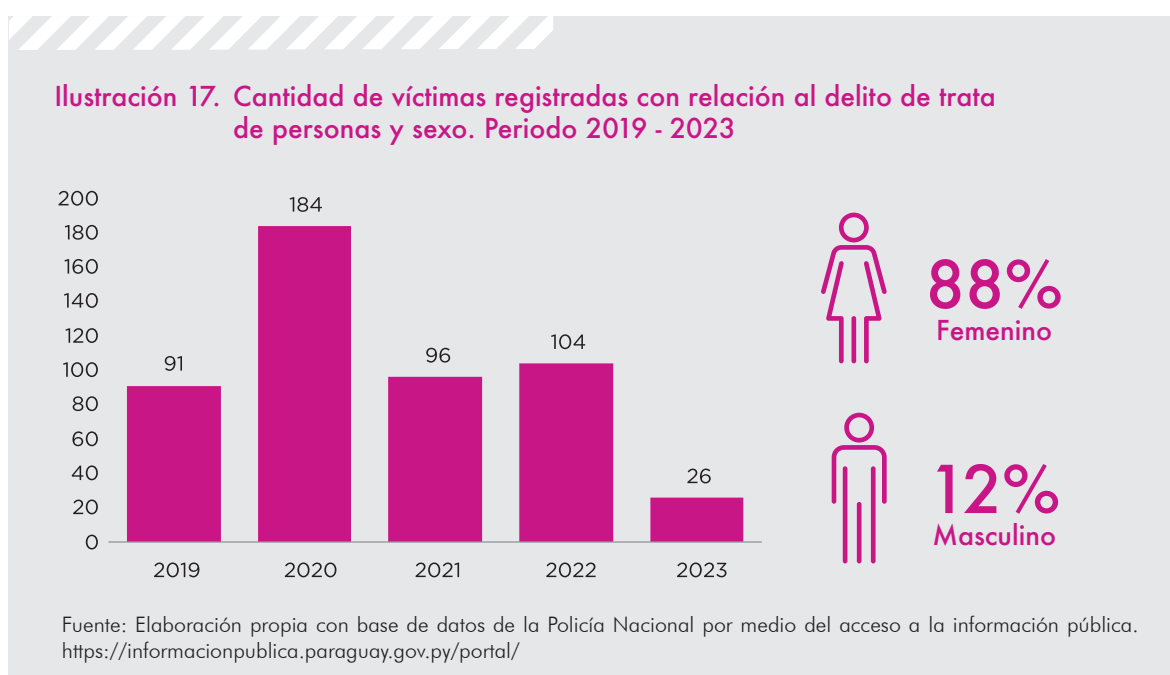
Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

## /// 8.2. Víctimas de trata registradas a nivel nacional

Desde el año 2019 hasta el 2023, la Policía Nacional ha registrado un total de 501 víctimas. El año de mayor registro es el 2020 con 184 casos.

A nivel nacional, el mayor porcentaje de víctimas es femenino, con un total de 441 víctimas que representa el 88%, mientras que las víctimas masculinas representan el 12%, es decir, 60 casos. En lo que va del 2023, la cantidad de víctimas es de 26.

Se recuerda que las mujeres en Paraguay están mayormente expuestas a delitos como la trata, debido a que son más vulnerables económica y socialmente que los hombres. El mayor porcentaje de las mujeres es trabajadora informal dentro del mercado laboral, por lo tanto, su vulnerabilidad económica y social es importante.



De los 501 casos registrados se observa que 433 que es el 86%, fueron víctimas del delito de proxenetismo; mientras que 32 que corresponde al 6%, de trata laboral; también se identificaron 14 que es 3%, de trata internacional; y 22 que es el 4% que no cuentan con especificación en los registros.

**Tabla 3. Cantidad de víctimas registradas por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023**

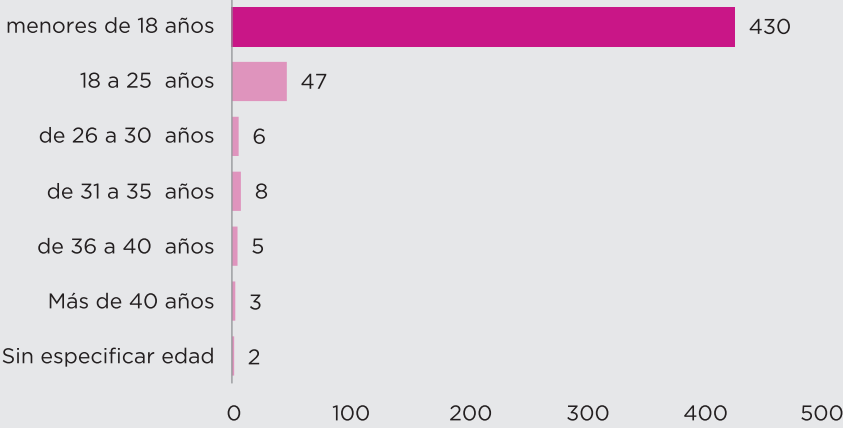
Tipo de trata	Cantidad	%
Proxenetismo	433	86%
Laboral	32	6%
Trata	14	3%
Sin especificar	22	4%
Total registrado	501	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

«En la mayoría de las situaciones, las víctimas son reclutadas en el país a través de personas conocidas o redes sociales, bajo falsas ofertas de empleo en trabajos domésticos, cuidado de adultos mayores, tareas como meseras con salarios atractivos. Sin embargo, en realidad, son llevadas a clubes nocturnos y sometidas a la explotación sexual» («Las principales víctimas de trata en Paraguay son niños y adolescentes,» *Judiciales.net*, 29 de julio de 2022).

El mayor porcentaje de las víctimas en Paraguay es menor de 18 años, totalizando 430 casos, es decir, el 86%. En los mismos registros, 491 casos que corresponde al 98% son de nacionalidad paraguaya, mientras que existen 5 casos de nacionalidad argentina, 3 de Bolivia, 1 colombiana y 1 de España.

**Ilustración 18. Edad y nacionalidad de las víctimas. Periodo 2019 - 2023**



Nacionalidad	Cantidad	%
Paraguay	491	98,0%
Argentina	5	1,0%
Bolivia	3	0,6%
Colombia	1	0,2%
España	1	0,2%
Total registrado	501	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Si se observan las víctimas registradas de nacionalidad paraguaya por departamento, el principal es Central con el 35,0% y 172 casos, seguido de Alto Paraná con 54 casos y el 11,0%, Cordillera con el 8,6% y 42 casos y Caaguazú con el 6,7% y 33 casos. Como se mencionó con anterioridad, el paso fronterizo es clave al analizar la trata de personas en Paraguay debido a que forma parte de la triple frontera. Alto Paraná es uno de los departamentos más expuestos al paso de personas de forma ilegal para luego ser explotados en los países vecinos, así como a ser utilizado como tránsito.

**Ilustración 19. Víctimas registradas por departamento. Periodo 2019 - 2023**



Departamento	Cantidad	%
Central	172	35,0%
Alto Paraná	54	11,0%
Sin especificar	44	9,0%
Cordillera	42	8,6%
Caaguazú	33	6,7%
San Pedro	33	6,7%
Guairá	26	5,3%
Itapúa	26	5,3%
Paraguarí	18	3,7%
Concepción	12	2,4%
Canindeyú	11	2,2%
Caazapá	6	1,2%
Presidente Hayes	6	1,2%
Misiones	4	0,8%
Boquerón	2	0,4%
Alto Paraguay	1	0,2%
Amambay	1	0,2%
Total registrado	491	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública.  
<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

A continuación, se desglosan las ciudades/distritos de los principales departamentos en donde se registra la mayor cantidad de víctimas de trata:

**Ilustración 20. Cantidad de víctimas a nivel país por departamento y principales ciudades/distritos**

CENTRAL			
	Ciudad/Distrito	Cantidad	%
1	Asunción	64	37,2%
2	San Lorenzo	15	8,7%
3	Luque	14	8,1%
4	Itauguá	13	7,6%
5	Lambaré	13	7,6%
6	Mariano Roque Alonso	10	5,8%
7	Capiatá	7	4,1%
8	Fernando de la Mora	7	4,1%
9	Ñemby	6	3,5%
10	Itagua	4	2,3%
11	Otros	19	11,0%
Total Registrado		172	100%

ALTO PARANÁ			
	Ciudad/Distrito	Cantidad	%
1	Ciudad del Este	24	44%
2	Minga Guazú	12	22%
3	Hernandarias	5	9%
4	Presidente Franco	5	9%
5	Col. Mbareté	1	2%
6	Domingo Martínez de Irala	1	2%
7	Itakyry	1	2%
8	Juan Emilio O'Leary	1	2%
9	Nueva Fortuna	1	2%
10	San Alberto	1	2%
11	San Cristóbal	1	2%
12	Yguazú	1	2%
Total Registrado		54	100%

CORDILLERA			
	Ciudad/Distrito	Cantidad	%
1	Eusebio Ayala	15	36%
2	Arroyos y Esteros	7	17%
3	Caacupé	6	14%
4	Emboscada	4	10%
5	1ro de marzo	3	7%
6	Tobati	5	12%
8	Itacurubí	1	2%
9	San José Obrero	1	2%
Total Registrado		42	100%

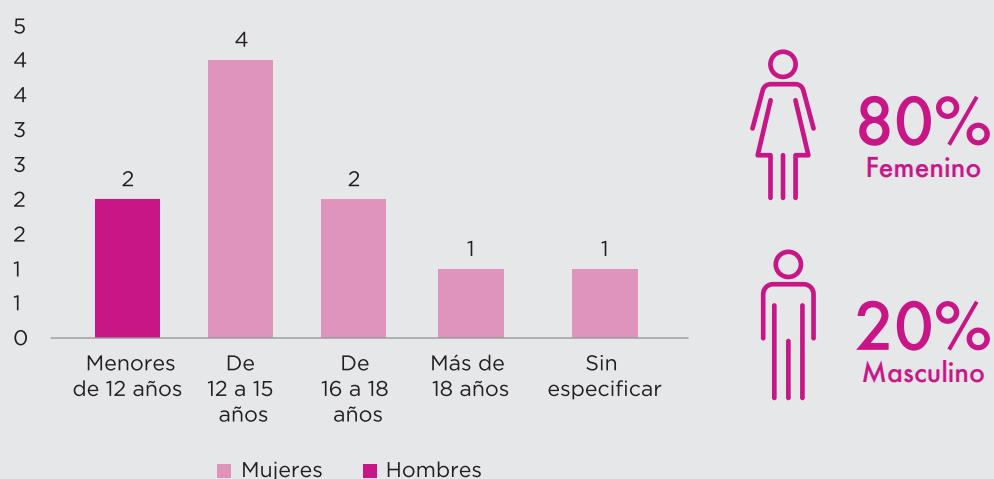
CAAGUAZÚ			
	Ciudad/Distrito	Cantidad	%
1	Caaguazú	15	45%
2	Coronel Oviedo	9	27%
3	Dr. Cecilio Baez	1	3%
4	José Domingo Ocampo	1	3%
5	San Juan Nepomuceno	2	6%
6	Santa Rosa del mbutuy	1	3%
7	Vaquería	2	6%
8	Yhú	2	6%
Total Registrado		33	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública.  
<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

### /// 8.3. Víctimas de trata de origen extranjero en Paraguay

Las víctimas de origen extranjero registradas hasta el año 2023 totalizan 10 víctimas, 8 son mujeres y 2 hombres. En cuanto a las edades, los hombres se concentran en el rango menor a los 12 años (2 casos); las mujeres por otro lado registran 4 casos de 12 a 15 años, 2 casos de 16 a 18 años, 1 caso mayor de edad y 1 sin especificar.

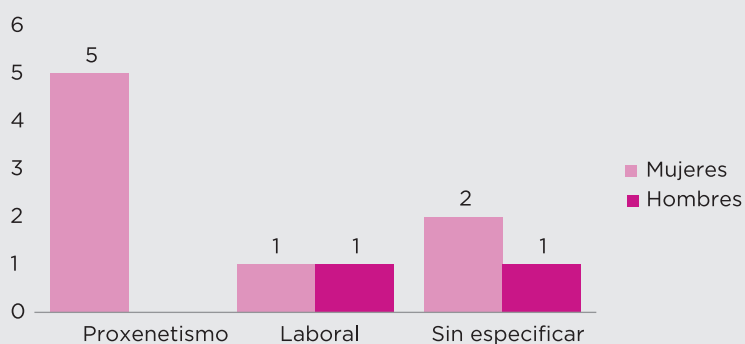
Ilustración 21. Víctimas extranjeras registradas sexo y edad. Periodo 2019 - 2023



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

El mayor porcentaje de mujeres fue víctima del proxenetismo (5 casos), mientras que existe 1 caso de mujeres explotadas laboralmente y 2 sin especificar. Por otro lado, existe un caso de explotación laboral en hombres y 1 sin especificar.

Ilustración 22. Víctimas extranjeras registradas por tipo de trata. Periodo 2019 - 2023



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

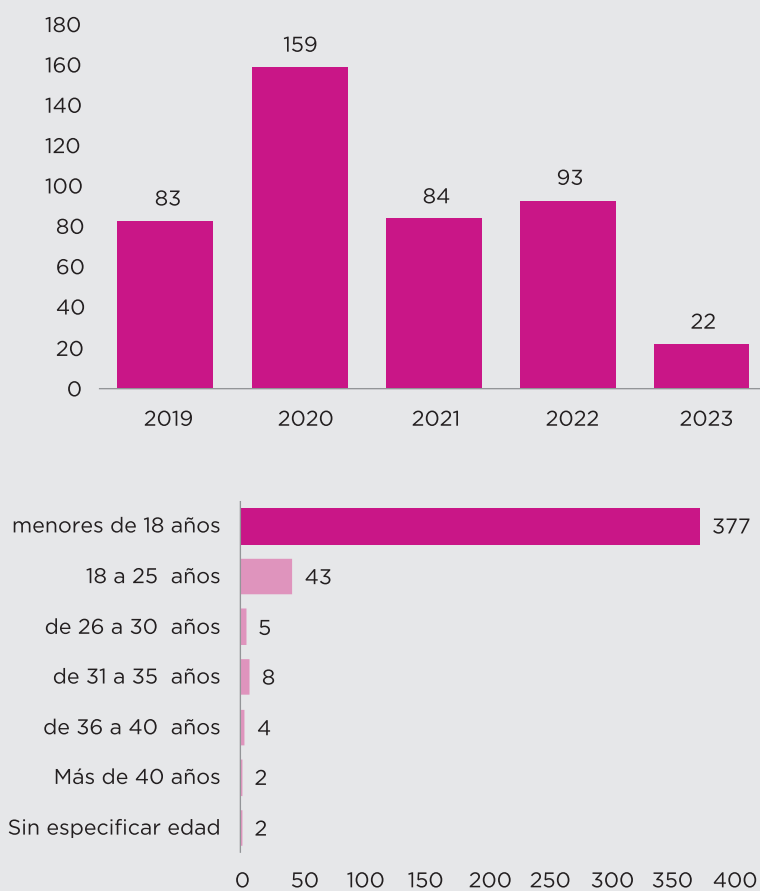


## /// 8.4. Mujeres víctimas de trata a nivel nacional

En total existe registro de 441 mujeres víctimas, representando el 88% de la muestra analizada en el periodo antes mencionado. Del total de estas, 377 son menores de 18 años que es el 85% y 43 que totaliza el 10% se encuentran en un rango de 18 a 25 años.

En cuanto a la nacionalidad, el 98% son paraguayas, 433 casos; el 1% es argentina, 4 casos; 2 son bolivianas; 1 es colombiana y 1 es española.

Ilustración 23. Cantidad de casos detectados de mujeres y edad. Periodo 2019 - 2023



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

La mayor cantidad de mujeres fue víctima del proxenetismo, un total de 401 casos, es decir el 91%; por otro lado, se registraron 7 casos de trata internacional, que es el 2% y 15 casos de trata de mujeres con fines laborales que es el 3%; y los casos sin especificar son 18, que corresponde al 4%.

**Tabla 4. Cantidad de víctimas mujeres registradas por tipo de trata. Periodo 2019 – 2023**

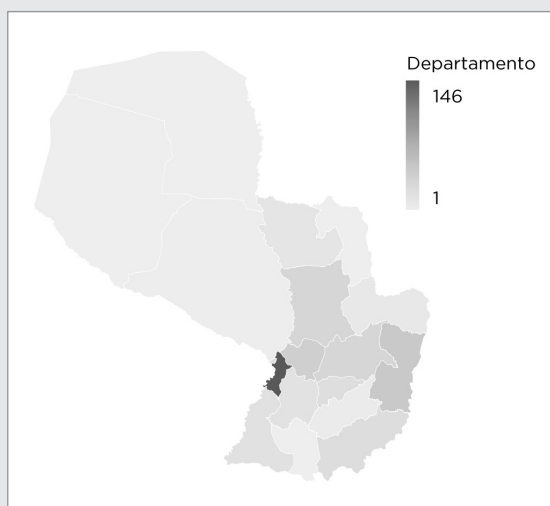
Tipo de trata	Cantidad	%
Proxenetismo	401	91%
Laboral	15	3%
Trata de personas	7	2%
Sin especificar	18	4%
Total registrado	441	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Los principales departamentos en donde fueron registradas estas víctimas continúan siendo Central con 146 casos que es el 33,7%; seguido de Alto Paraná con 48 casos que corresponde al 11,1; Cordillera con 39 casos que es el 9,0% y Caaguazú con 32 casos que totaliza el 7,4%.

**Ilustración 24. Víctimas mujeres registradas por departamento. Periodo 2019 – 2023**

Departamento	Cantidad	%
1 Central	146	33,7%
2 Alto Paraná	48	11,1%
3 Cordillera	39	9,0%
4 Caaguazú	32	7,4%
5 San Pedro	32	7,4%
6 Itapúa	24	5,5%
7 Guairá	23	5,3%
8 Paraguari	16	3,7%
9 Concepción	12	2,8%
10 Canindeyú	9	2,1%
11 Caazapá	5	1,2%
12 Presidente Hayes	3	0,7%
13 Boquerón	2	0,5%
14 Misiones	2	0,5%
15 Alto Paraguay	1	0,2%
16 Amambay	1	0,2%
17 Sin especificar	38	8,8%
Total registrado	433	100%



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

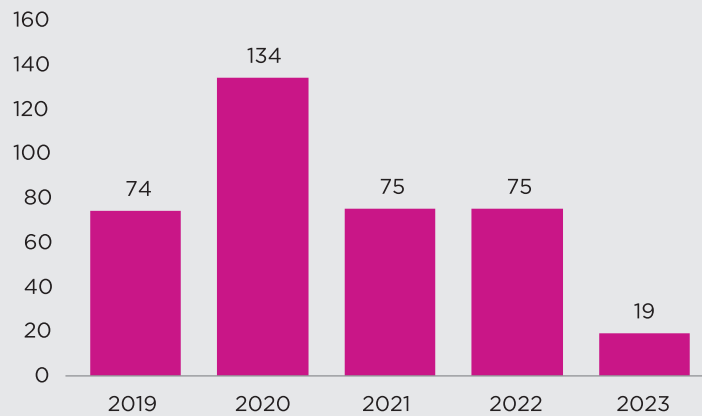
## /// 8.5. Niñas víctimas de trata a nivel nacional

Se registran 377 niñas menores de edad víctimas; el 85% de las víctimas mujeres son menores de edad. De estas niñas, el 100% son de nacionalidad paraguaya. El mayor delito del cual son víctimas las niñas en Paraguay es el proxenetismo con el 94% de la muestra, seguido de la explotación laboral con el 3% y la trata internacional con el 1%.

La Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (ESNNA) se define como la utilización de una persona menor de 18 años en actividades sexuales a cambio de retribución económica, ya sea en forma de pago en efectivo, bienes, bajo amenazas o incluso mediante la fuerza física («Paraguay muestra alto riesgo de violencia y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes», CDIA, 31 de mayo de 2021).

Las adolescentes y niñas son introducidas en los circuitos de la prostitución mediante la fuerza y el engaño dirigido tanto a ellas como a sus familias. Reclutadores y proxenetas las trasladan tanto dentro como fuera de las fronteras. Es importante destacar que todas son víctimas de trata debido a su condición de menores de edad, por lo que su consentimiento para viajar o ser explotadas sexualmente no debe considerarse (Grupo Luna Nueva, 2005). En el mismo estudio de Luna Nueva se menciona: «De igual manera, los pasos fronterizos son puntos críticos, ya que se observa negligencia en el control del paso de personas menores de edad, permisividad con respecto a estos hechos e incluso episodios de connivencia con las redes de trata».

**Ilustración 25. Cantidad de casos detectados en mujeres menores de edad y tipo de trata. Periodo 2019 - 2023**



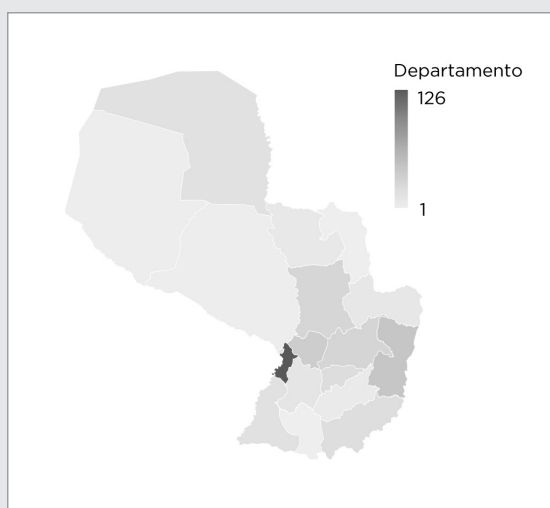
Tipo de trata	Cantidad	%
Proxenetismo	353	94%
Laboral	10	3%
Trata	3	1%
Sin especificar	11	3%
Total Registrado	377	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

El principal departamento en donde se encuentran registradas estas menores de edad es Central con 126 casos que corresponde al 33,4%, seguido de Alto Paraná con 44 casos que es el 11,7%, Cordillera con 37, el 9,8% y Caaguazú con 29 casos que totaliza el 7,7%.

**Ilustración 26. Víctimas en mujeres menores de edad registradas por departamento. Periodo 2019 - 2023**

	Departamento	Cantidad	%
1	Central	126	33,4%
2	Alto Paraná	44	11,7%
3	Cordillera	37	9,8%
4	Caaguazú	29	7,7%
5	San Pedro	28	7,4%
6	Guairá	21	5,6%
7	Itapúa	20	5,3%
8	Paraguarí	11	2,9%
9	Canindeyú	9	2,4%
10	Concepción	8	2,1%
11	Caazapá	5	1,3%
12	Argentina	2	0,5%
13	Boquerón	2	0,5%
14	Presidente Hayes	2	0,5%
15	Amambay	1	0,3%
16	Buenos Aires	1	0,3%
17	España	1	0,3%
18	Misiones	1	0,3%
	Sin especificar	29	7,7%



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

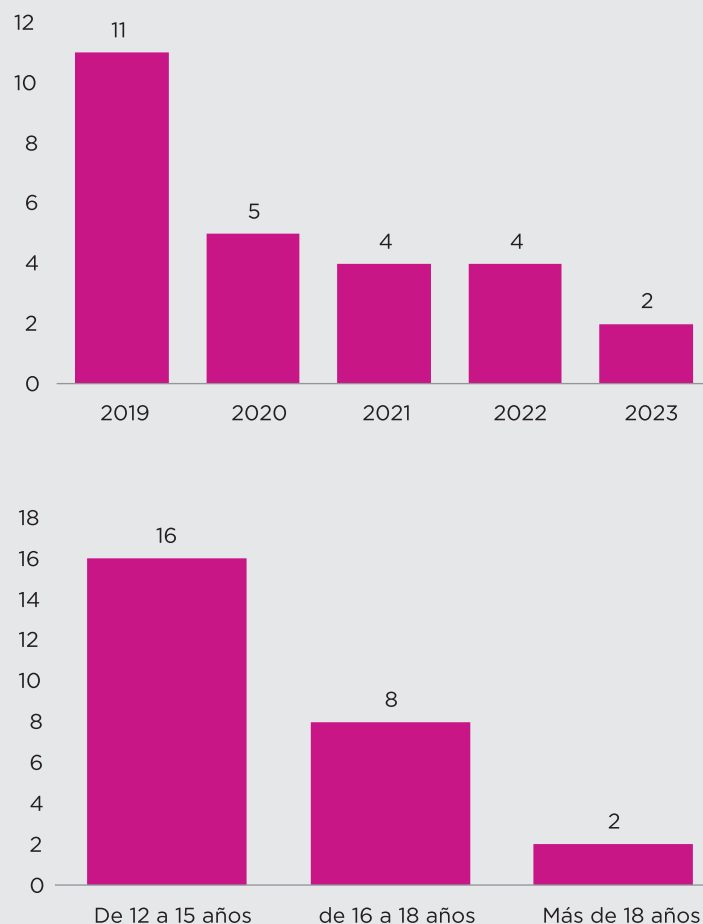
## /// 8.6. Casos de trata registrados en el departamento de Itapúa

El departamento de Itapúa es considerado, desde mediados de siglo pasado, como un polo migratorio constante de Paraguay hacia Argentina, propiciando que muchos de sus pobladores migraran en busca de una mejor calidad de vida en el vecino país (Caballero Ramírez et al. 4).

En el departamento de Itapúa se cuenta con el registro de 26 casos, de los cuales 24 son víctimas mujeres que corresponde al 92% y 2 hombres que totaliza el 8%. El 100% de los casos registrados son de nacionalidad paraguaya.

En dicho departamento, las víctimas representan el mayor porcentaje, como se mencionó antes, en los datos a nivel país. En el rango de 12 a 15 años, se registran 16 casos, y en el rango de 16 a 18 años, se reportan 8 casos, mientras que se registran 2 casos en el grupo de mayores de 18 años.

**Ilustración 27. Cantidad de casos detectados en el departamento de Itapúa y edad de las víctimas. Periodo 2019 - 2023**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Los principales delitos en Itapúa en un 81% fueron registrados como proxenetismo que son 21 casos, mientras que existen 3 casos de trata laboral y 1 caso en cuanto a la trata internacional. El proxenetismo es uno de los delitos principales en la zona, debido a la facilidad de traslado en frontera.

**Tabla 5. Cantidad de víctimas en el departamento de Itapúa registradas por tipo de trata. Periodo 2019 – 2023**

Tipo de trata	Cantidad	%
Proxenetismo	21	81%
Laboral	3	12%
Trata	1	4%
Sin especificar	1	4%
Total general	26	100%

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Una de las principales zonas en las que se registran víctimas es Encarnación con 7 casos, lo que representa el 26,9% del total. Le sigue Bella Vista con 3 casos que constituyen el 11,5%; San Cosme y Damián con 3 casos que representan el 11,5%, y Tomás Romero Pereira, también con 3 casos equivalentes al 11,5%.

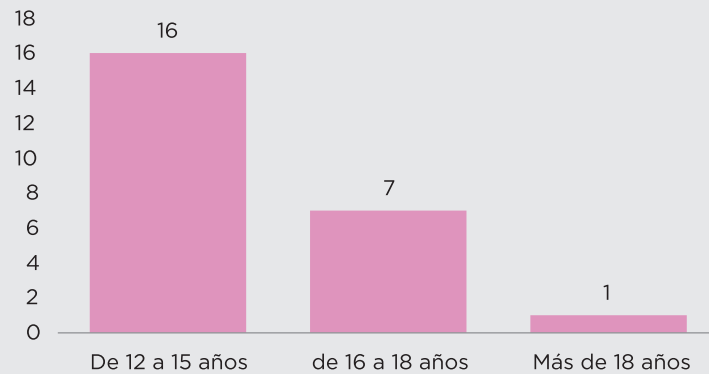
**Tabla 6. Cantidad de víctimas en el departamento de Itapúa registradas por distrito. Periodo 2019 – 2023**

	Distrito	Cantidad	%
1	Encarnación	7	26,9%
2	Bella Vista	3	11,5%
3	San Cosme y Damian	3	11,5%
4	Tomás Romero Pereira	3	11,5%
5	Alto Verá	2	7,7%
6	Gral. Artigas	2	7,7%
7	Natalio	2	7,7%
8	Cambyretá	1	3,8%
9	Carlos Antonio López	1	3,8%
10	San Pedro del Paraná	1	3,8%
11	San Rafael del Paraná	1	3,8%
Total registrado		26	100

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Cuando se realiza una discriminación por sexo en los 26 casos, las mujeres víctimas se encuentran en mayor porcentaje en el rango de edad de 12 a 15 años con 16 casos registrados, seguido del rango de 16 a 18 años con 7 casos y mayores a 18 años con 1 caso. Por el contrario, las dos víctimas masculinas registradas poseen 17 y 19 años.

**Ilustración 28. Cantidad de víctimas mujeres en el departamento de Itapúa registradas por edad. Periodo 2019 - 2023**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Ambos sexos se diferencian por el tipo de delito de trata de personas y su clasificación. En el caso de las mujeres, existe registro de 21 casos relacionados con el proxenetismo, 1 caso de trata laboral, 1 de trata internacional y 1 sin especificar; mientras que, en el caso de los hombres, 2 casos son de trata es laboral.

**Ilustración 29. Cantidad de víctimas por sexo y tipo de trata. Periodo 2019 - 2023**

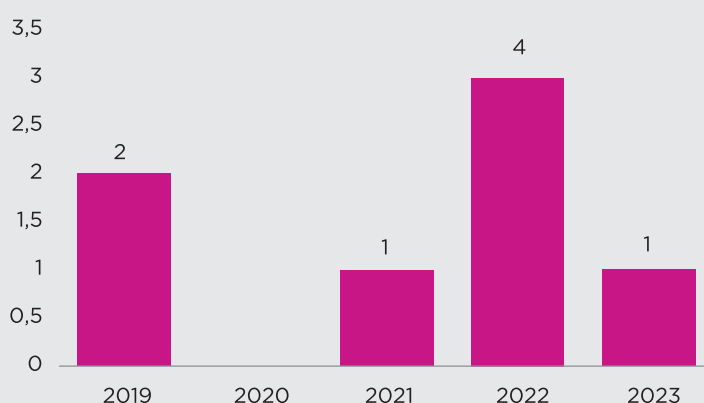


Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

## /// 8.7. Casos de trata registrados en la ciudad de Encarnación

Encarnación es utilizada por los tratantes principalmente para el tránsito con Argentina. Los casos registrados en esta ciudad suman 7 en total del periodo analizado, esto representa el 27% del total de los casos registrados en el departamento de Itapúa. De estos casos, 6 son mujeres y 1 caso es hombre.

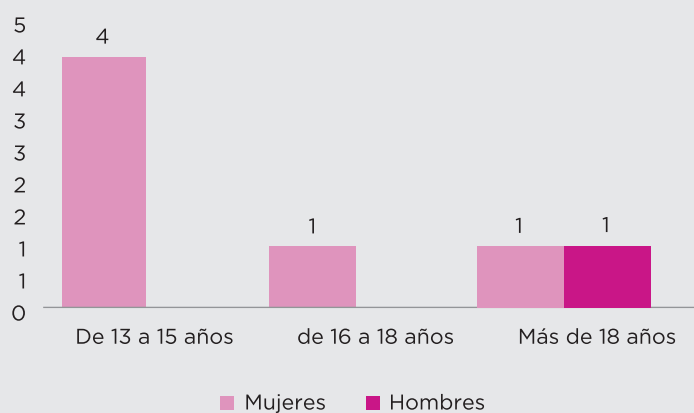
**Ilustración 30. Víctimas registradas en el departamento de Itapúa por sexo y edad. 2019 - 2023**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

Las menores de edad continúan siendo la mayor cantidad de víctimas de trata; sin embargo, el caso masculino registrado es mayor de edad. Por otro lado, el proxenetismo sigue siendo el delito con un mayor número de víctimas en mujeres, mientras que la explotación laboral es más habitual en los hombres.

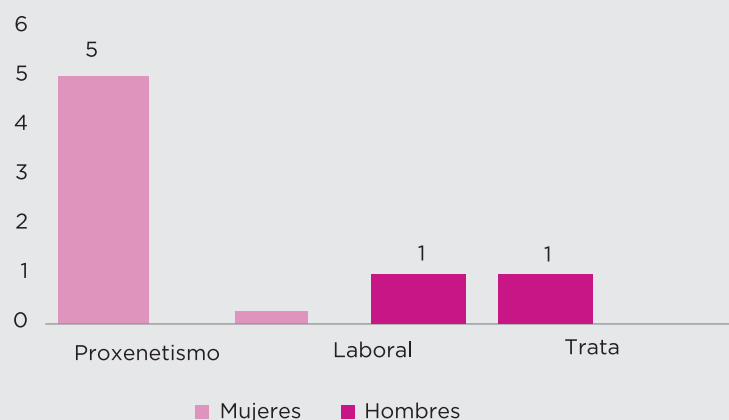
**Ilustración 31. Cantidad de víctimas por edad y sexo. Periodo 2019 - 2023**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>



**Ilustración 32. Cantidad de víctimas por tipo de trata y sexo. Periodo 2019 – 2023**



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Policía Nacional por medio del acceso a la información pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/>

## Marco Legal

### /// 9.1. Marco Legal regional e internacional

La Constitución Nacional, norma suprema en Paraguay, establece la protección de los derechos fundamentales de una persona; en primer lugar, protegiendo el derecho a la vida. Así también protege la dignidad de las personas, incluyendo ciertas garantías como ser la integridad física, psíquica, la libertad, la seguridad personal y el derecho a no ser sometido a torturas ni malos tratos.

En ese contexto, Paraguay ratificó varios Convenios Internacionales que van protegiendo a nivel específico los derechos fundamentales establecidos en la norma suprema nacional.

A continuación, se citan los más relevantes para la presente investigación:

**Tabla 7. Convenios internacionales**

Nombre	Año de lanzamiento	N° de Ley y año de promulgación
Convención de las Naciones Unidas sobre la esclavitud	1926	LEY N° 3117/2006
Convenio N°29 de la OIT sobre trabajos forzados	1930	LEY N° 1930/1967
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	LEY N° 5/1992
Convenio N°105 de la OIT, sobre la abolición del trabajo forzoso.	1957	LEY N° 1331/1967
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	LEY N° 5/1996
Pacto Internacional de Derechos de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Art. 6 y 7.	1967	LEY N° 4/1992
Convención Americana de los Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica	1969	LEY N° 1 /1989
Convención sobre la Eliminación de todo tipo de discriminación contra la Mujer CEDAW	1986	LEY N° 1215/1986
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	1988	LEY N° 1040/1997
Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño	1989	LEY N° 57/1990

Nombre	Año de lanzamiento	N° de Ley y año de promulgación
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Belém Do Pará».	1994	LEY N° 605/1995
Convención Interamericana sobre Tráfico de Menores	1994	LEY N° 1062/1997
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas', especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional. Protocolo de Palermo.	2000	LEY N° 2396/2004
Convenio N.º 182 OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.	1999	LEY N° 1657/2001
Protocolo Opcional para la Convención sobre los Derechos del Niño sobre Venta de Menores, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil.	2000	LEY N° 2134/2003
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2000	LEY N° 2298/2003
Protocolo facultativo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.	2000	LEY N° 3533/2008
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	2002	LEY N° 2134/2003

A través de la suscripción de las mencionadas convenciones y protocolos, se puede decir que Paraguay posee un amplio cuerpo normativo internacional adoptado con la finalidad de proteger la integridad de las personas que son susceptibles de ser sujetos pasivos en el crimen de la trata de personas.

Adentrándonos en la legislación nacional, es importante mencionar las siguientes normativas que en cierta medida se encuentran ligadas a la trata de personas:

- Ley N° 213/1991 Código del Trabajo.
- Ley N° 1160/1991 Código Penal.
- Ley N° 1600/2000 Contra la violencia Doméstica.
- Ley N° 180/2001 Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley N° 2396/004 Que aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Protocolo de Palermo.
- Ley N° 4295/2015 Que establece el procedimiento Especial para el tratamiento del Maltrato Infantil en la Jurisdicción Especializada.
- Ley N° 4788/2012 Ley Integral contra la Trata de Personas.
- Ley N° 5407/2015 Ley de Trabajo Doméstico.
- Ley N° 5777/2016 De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia y su Decreto Reglamentario N°6973/2017.
- Ley N° 6486/2020 De Medidas de Cuidado y Adopción.

Sobre la trata de personas, al ser un tipo de crimen que abarca varias aristas, se hace necesario indicar todo el marco normativo vigente. Seguidamente se profundiza respecto a la legislación específica sobre trata de personas.

Así pues, con la promulgación de la Ley N° 4788/2012, se cuenta con una ley específica que abarca la problemática de la trata de personas. La mencionada ley contempla una tipificación amplia de lo que es la trata de personas. Cuenta con tres objetivos principales: el primero de ellos es prevenir la trata de personas; el segundo, es el de sancionar a las personas que realizan este tipo de actos; y el último, proteger a las víctimas.

Por otra parte, deviene necesario indicar como un gran acierto de la ley la adopción de la definición más amplia; en el Art. 5 la misma dispone que será castigada la trata con fines de explotación sexual, servidumbre, matrimonio servil, trabajo o servicio forzado o cualquier práctica análoga a la esclavitud. De igual forma, la ley abarca a las personas que se benefician, en forma indirecta, de este tipo de actos.

Por otro lado, es fundamental destacar que la legislación se preocupa por proteger a la víctima, proporcionándole una indemnización que abarca diversos conceptos con el fin de permitirle, en la medida de lo posible, restaurar los aspectos personales de su vida.

Es innovador para el Paraguay el apartado que habilita medios de investigación especial, como ser las investigaciones encubiertas. Además, es una de las únicas leyes especiales que posee la figura de la delación premiada.

Otro aspecto relevante de la legislación es que se pone a disposición todo el aparato gubernamental, incluyendo los órganos encargados de gestionar la documentación, ya sea para la repatriación de la víctima y/o la permanencia en el lugar donde ocurrió el hecho.

En el ámbito preventivo, esta legislación establece un mecanismo que reúne a diversas instituciones que, de alguna manera, están involucradas en el ciclo de la trata de personas. El propósito es desarrollar la política nacional de prevención de la trata de personas.

Las Instituciones integrantes de este dispositivo son:

- Ministerio de Relaciones Exteriores,
- Ministerio Público,
- Corte Suprema de Justicia,
- Ministerio del Interior,
- Ministerio de Justicia,
- Ministerio de Educación y Cultura,
- Ministerio de Salud y Bienestar Social,
- Ministerio de Industria y Comercio,
- Ministerio de la Mujer,
- Secretaria de la Niñez y Adolescencia (hoy Ministerio de la Niñez y Adolescencia),
- Secretaría de Repatriados y Refugiados Connacionales,
- Secretaria Nacional de Turismo,

- Secretaria de Acción Social (hoy Ministerio de Desarrollo Social),
- Dirección General de Estadística y Censo (hoy Instituto Nacional de Estadística),
- Dirección General de Migraciones (hoy Dirección Nacional de Migraciones),
- Entidades Binacionales.

Las instituciones mencionadas son las encargadas de elaborar la política pública con respecto a la prevención de la trata de personas. Sobre este punto, es menester realizar la siguiente puntualización, en tanto se cree la dependencia especializada, la política, la gestión y la aplicación de la misma queda a cargo del Ministerio de la Mujer.

Además, es importante destacar que la legislación delega la aplicación local de la Política Nacional de Prevención contra la trata de personas a las Gobernaciones y Municipalidades. Esto otorga a cada municipio la libertad de adoptar medidas específicas para prevenir y combatir la trata en sus respectivas zonas del país <sup>7</sup>

Una cuestión de extrema relevancia que aporta esta ley es la creación de un Fondo Nacional de Inversión para la prevención y atención a las víctimas de la trata de personas. Este se incluye en el Presupuesto General de la Nación. El fondo cuenta con diversas fuentes de financiación, incluyendo los fondos del tesoro, la cooperación internacional y donaciones de entidades binacionales.

En la actualidad, este Fondo no se encuentra operativo. En efecto, al momento de la operativización de este, es de suma importancia mantener una vigilancia constante para asegurar que se tomen las decisiones más acertadas en cuanto a la ejecución de estos fondos, con el fin de lograr resultados óptimos.

Tras el análisis realizado, es evidente que Paraguay cuenta con un marco legal sólido y actualizado para combatir la trata de personas. No obstante, existe una falta de claridad en cuanto a las responsabilidades de cada organismo encargado de la implementación, lo que podría representar un obstáculo a la hora de aplicar las políticas públicas adoptadas.

Además, es necesario que esta institución coordinadora establezca un calendario de control sobre las acciones que realiza cada institución sobre sus responsabilidades asumidas a fin de poder modificarlas, actualizarlas y conocer el nivel de ejecución de las medidas adoptadas.

En 2020 se dictó el Decreto N°4473 que aprueba el Plan Nacional para la prevención y el Combate de la Trata de personas en el Paraguay 2020 al 2024. El objetivo general de PNTP 2020 2024 es combatir la trata de personas impulsando la implementación de la Ley N° 4788/2012, realizando acciones de prevención, atención y protección a personas afectadas, persecución y sanción de tratantes (Plan Nacional para la prevención y el combate de la trata de personas en el Paraguay, 2020).

### Los ejes de la Política Nacional son:

- **Fortalecimiento interinstitucional y de la articulación interinstitucional.** El objetivo específico de este eje es el fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional (MI) para la prevención y combate a la trata de personas y fortalecimiento de las comisiones departamentales y municipales que

<sup>7</sup> b) Art. 46 De sus atribuciones y funciones: inc. b- Fiscalizar la ejecución de la Política Nacional de Prevención y Combate de la Trata de Personas como también de los planes existentes en esta materia a nivel Departamental y Municipal.

cumplirán el mismo fin. El segundo objetivo específico es fortalecer el cumplimiento de marcos normativos y convenios de cooperación a nivel internacional para la lucha contra la trata de personas; y el último, generar conocimiento sobre trata de personas en Paraguay en forma periódica por medio de informes anuales e investigaciones puntuales.

- **Prevención.** El objetivo de este eje es sensibilizar sobre el crimen de la trata de personas y los riesgos de convertirse en personas afectadas. El segundo objetivo específico es promover el trabajo, la formalización laboral y el trabajo doméstico como formas de disminuir las vulnerabilidades frente a la trata de personas.
- **Atención integral y protección de personas afectadas por la trata de personas.** El objetivo del eje es la protección y la atención integral de las personas afectadas por la trata de personas por medio de las instituciones públicas competentes. El segundo objetivo es generar los recursos financieros necesarios para una atención adecuada a las víctimas.
- **Investigación, persecución y sanción.** El objetivo del eje es implementar la persecución, la sanción penal correspondiente y el resarcimiento económico a la víctima a nivel nacional e internacional. El segundo objetivo es fortalecer la capacidad de respuesta efectiva a las denuncias; el tercero es fortalecer la capacidad de una persecución penal eficiente por parte de los órganos competentes del Estado paraguayo en los casos de trata de personas; fortalecer a la Unidad Antitrata de la Policía Nacional; fortalecer la eficacia de la intervención del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial.

## /// 9.2. Marco Legal e institucional para la prevención y atención de la trata de personas en Paraguay

### Acciones específicas de las Instituciones que integran la Mesa Interinstitucional de prevención y combate a la trata de personas

En el presente apartado, se ahondará en el estudio del marco normativo, misional y las acciones estratégicas realizadas por cada una de las Instituciones que integran la Mesa Interinstitucional.

#### Ministerio de Relaciones Exteriores

Conforme al PNTP 2020 -2024, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el Coordinador de la Mesa Interinstitucional. Tiene a su cargo ciertas acciones estratégicas que buscan impulsar y mantener el funcionamiento de la Mesa Interinstitucional.

Entre las más relevantes, se puede destacar la de establecer la organización y el funcionamiento de la Mesa Interinstitucional. Esta debe tener un cronograma y un plan de trabajo; elaborar una memoria anual de las actividades desarrolladas; monitorear las acciones del PNTN 2020-2024 a través de un informe anual; gestionar convenios de cooperación técnica y financiera; lograr un incremento de en el Presupuesto General de Gastos de las instituciones de la Mesa Interinstitucional a ser utilizado en la lucha contra la trata de personas; promover la instalación y funcionamiento de la Ley N° 4788/12 y fomentar la reglamentación de la misma.

Ahora bien, consultado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las acciones estratégicas realizadas en el marco del PNTN 2020 - 2024, refirió que se encargó de la coordinación del documento denominado PNTN 2020- 2024 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

También se ha encargado de negociar acuerdos bilaterales para el fortalecimiento de la lucha contra la trata de personas con Bolivia, Chile y se encuentra en negociaciones con Perú y España (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Entre otras de sus actividades resaltantes, refiere que se apoyó las iniciativas de las organizaciones civiles como ser: Partners of the Americas (Luna Nueva), Semillas para la Democracia, y la cooperación con la AECID, OIM (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Por otra parte, menciona que se han capacitado entre 100 a 300 personas en cursos presenciales y virtuales. Con respecto a la consulta específica de si trabajan con Municipalidades y Gobernaciones, en especial la de Encarnación e Itapúa, el MRE contestó que instó a las instituciones a desarrollar sus actividades con presencia de autoridades de las Gobernaciones y municipios (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Otra cuestión resaltante que comentó el MRE es la existencia de un memorándum de entendimiento a los efectos de brindar cooperación interinstitucional y asistencia técnica entre el MRE y MTES para el mejoramiento de la CONAETI y la CONTRAFORT. En lo que va del año 2023, se han reunido en dos ocasiones (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Al ser consultado con respecto al Presupuesto General de Gastos y a la puesta en marcha del Fondo que establece la Ley N° 4788/12, el MRE contestó que dicha acción se encuentra suspendida (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) proporciona información relevante en la que se destaca que, en el año 2019, se presentó el Programa Nacional contra la Trata. Sin embargo, no se alcanzó un consenso con los demás miembros de la MI en relación al proyecto presentado. En el año 2022, bajo el liderazgo del Ministerio Público y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se presentó un nuevo proyecto en plenaria con la finalidad de reformular el Plan Nacional de Trata de Personas (PNTN) y establecer su instalación en el Ministerio del Interior, institución considerada la más adecuada. Hasta la fecha de julio de 2023, no se ha logrado obtener el consenso político necesario para su instalación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023).

Contrastando las acciones establecidas en el PNTN 2020-2024, se puede esbozar que si bien existieron iniciativas, estas no se han podido traducir en acciones concretas. Cabe recordar que, en el periodo del 2020 - 2021 se vivió la pandemia del COVID-19 y el post COVID-19 con todas sus consecuencias sociales. Sin embargo, las acciones estratégicas asignadas al MRE en su calidad de coordinador de la Mesa Interinstitucional fueron desarrolladas de forma muy limitada.

A los efectos de que este análisis resulte integral, se puede mencionar que la función misional del MRE resulta «Planificar, coordinar y ejecutar una política exterior orientada a la promoción y defensa de los intereses del Estado, sus nacionales y del Derecho Internacional con eficiencia, idoneidad y patriotismo» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023). En ese sentido, se plantea la incógnita de ¿resultaba correcto asignarle la tarea de Coordinador de la Mesa Interinstitucional al MRE?

A luz de la función misional del MRE, en contraste con las tareas de coordinador de la Mesa Interinstitucional, se puede mencionar que las tareas asignadas escapan de sus funciones. Si bien es un actor clave en el sentido de que necesariamente existe un ingrediente de transnacionalidad en el hecho

punible de trata de personas, y la política exterior recae sobre el MRE, éste carece de las competencias técnicas necesarias para llevar a adelante la Coordinación de la Mesa Interinstitucional que ponga en marcha el PNTN 2020 -2024.

En este punto, se sugiere que el Ministerio del Interior resulta más adecuado para asumir el rol de coordinador de la Mesa Interinstitucional ya que, de acuerdo con las funciones misionales del mismo, cuenta con la capacidad técnica y el alcance a nivel nacional más apropiados para abordar un delito tan complejo.

Volviendo al análisis de las acciones del MRE, un desacierto por parte del mismo en su calidad de coordinador de la Mesa Interinstitucional fue la de no poner atención o suficiente ahínco en la conformación del Fondo establecido en la Ley 4788/2012. Al carecer de fondos, resulta casi imposible impulsar las actividades establecidas en el PNTN 2020 -2024.

De todo lo mencionado, resulta necesario admitir que es preciso hacer una revisión en el PNTN 2020-2024, en cuanto a las acciones estratégicas asignadas al MRE, a fin de que estas se encuentren en la misma línea con su función misional dentro del Estado.

## Ministerio Público

El Ministerio Público tiene a su cargo la función constitucional de velar por el respeto de los derechos y las garantías constitucionales; específicamente, el Art. 52 del CPP establece que el Ministerio Público, a través de los agentes fiscales, serán los encargados de dirigir las investigaciones de los delitos de acción penal pública.

Ahora bien, con respecto a las atribuciones que se establecen en la Mesa Interinstitucional, todas resultan con miras a la persecución penal de los tratantes, la obtención de un resarcimiento patrimonial para la víctima y la capacitación constante a otras dependencias del Estado sobre el tema de trata de personas.

El Ministerio Público en el año 2008 creó, a través de la Resolución N° 3473/08, la Unidad Especializada en la lucha de la trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

La Unidad cuenta con una Dirección Técnica de Apoyo cuya función es la de garantizar el especial abordaje que requieren las personas victimizadas por la trata y la explotación sexual. Cuenta con tres departamentos: Psicología, Trabajo Social y Jurídico, cuyos profesionales trabajan con las víctimas desde una perspectiva de derechos humanos.

Por otra parte, se encuentra vigente la Resolución N° 5308/2015 de la Fiscalía General del Estado «Que aprueba el Manual de Procedimientos operativos, el Protocolo de Evaluación de Riesgos a Personas Víctimas de la Trata, el Protocolo para el Registro con fines Estadísticos, el Protocolo para la asistencia a Personas Victimizadas por la trata y Gestión de Derivaciones y el Protocolo para la Certificación de Víctimas por Trata de Personas».

Ahora bien, iniciando el análisis es importante mencionar que en todo el territorio paraguayo se cuenta con tres Unidades Fiscales, más una Fiscal Delegada y una Fiscal Adjunta (Ministerio Público).

En ese sentido, llama la atención que siendo un hecho punible que conlleva una característica de desplazamiento territorial, nacional e internacional todas las unidades fiscales se encuentren centralizadas en la Capital; esto a su vez conlleva una serie de consecuencias negativas con respecto a las investigaciones que deban ser realizadas.



Es imperioso contar con más sedes fiscales especializadas al menos en las capitales departamentales que se encuentran en las zonas fronterizas, a fin de llevar a cabo investigaciones más eficientes. El hecho de que existan solamente sedes fiscales en la Capital, conlleva varias desventajas en la labor investigativa del Ministerio Público; a los efectos de realizar las diligencias de la investigación, éste debe, necesariamente, trasladarse al lugar donde ocurren los hechos y/o a los puestos donde se detectan estos hechos punibles que, generalmente, se pueden detectar en zonas cercanas a las fronteras. Esto depende de un factor económico presupuestario, puesto que se debe prever el móvil para el traslado, combustible y el viático de los funcionarios.

Sin contar con el componente, no menor, de que en este tipo de hechos punibles tan complejos el factor tiempo de traslado siempre conlleva una ventaja o desventaja en los operativos de rescate de víctimas. Muchos elementos probatorios se pierden, informaciones que pueden ser útiles a los efectos de procesar a los tratantes.

Yendo a las acciones en concreto del Ministerio Público se puede resaltar que en el año 2021 realizó varios operativos importantes; según sus registros fueron asistidas un total de 247 víctimas (Ministerio Público).

Otra acción importante es el convenio realizado por el Ministerio Público con la OIM y la Organización Luna Nueva que dio inicio al Proyecto Fondo Semilla, para proveer asistencia a víctimas identificadas por la Unidad Especializada, quienes requerían, en su mayoría, fondos para generar fuentes de ingresos para su sostenimiento, apoyo en el traslado hasta llegar al Paraguay en los casos de trata internacional e incluso asistencia médica. En la actualidad, dicho fondo es administrado por la Organización Luna Nueva.<sup>8</sup>

Hasta el año 2021, 34 mujeres y 4 hombres fueron asistidos en el marco del proyecto Fondo Semilla.<sup>9</sup>

Sin embargo, el Fondo Semilla en el año 2023 se financia a través de las salidas alternativas que se le otorga en sedes fiscales a los delitos de menor gravedad. En consecuencia, su disponibilidad resulta en extremo imprevisible y variable. Así pues, se puede dar el caso en que se necesiten fondos y este no cuente con disponibilidad; por ende, las víctimas se encuentran totalmente desprotegidas ante las necesidades que puedan surgir.

De todo lo mencionado, resulta necesario admitir que el Ministerio Público y las unidades fiscales vienen realizando un interesante trabajo con respecto a la trata de personas. No obstante existen ciertas cuestiones a plantear, como la instalación de sedes fiscales en las zonas fronterizas o en cada capital departamental.

## Ministerio de Educación y Ciencias

El Ministerio de Educación y Ciencias se encuentra como Institución parte de la MI, en el marco del PNTN 2020-2024. Según dicha reglamentación, éste tiene a su cargo acciones estratégicas como ser: fortalecer la temática de la trata de personas en la malla curricular del MEC; sensibilizar a través de talleres sobre la Resolución N° 5731/2015 a docentes, directores, y supervisores; implementar talleres de capacitación sobre trata de personas dirigidos a estudiantes; desarrollar y ejecutar campañas anuales sobre la trata de personas, incluyendo materiales; socializar los materiales informativos con énfasis en puestos fronterizos a través de oficinas regionales.

8 Opus Cit. 11

9 Opus Cit. 11

Adentrándonos en el marco normativo específico de la institución, se encuentra vigente la Resolución N° 5730/2014 «Por la cual se aprueba la Guía de Intervención Interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo».

También, la Resolución N° 5731/2015 por la cual se «Aprueba la Guía de Intervención Interinstitucional para la atención de casos de vulneración de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo».

Consultado al MEC sobre las acciones estratégicas realizadas, este comentó que en este tema se enfatiza en la materia de Ciencias Sociales y Desarrollo personal, en el que se plantea el desarrollo de la competencia «Practiquen y difundan valores y principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos» (Ministerio de Educación y Ciencias, 2023).

Con respecto a las campañas preventivas, el MEC mencionó que realizó Campañas Nacionales de sensibilización y concienciación sobre la trata de personas y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en la comunidad educativa (realizado en fecha 28/06/2021, 28/06/2022, 28/06/2023). Por otra parte, participó de la campaña «Empresas comprometidas en la Prevención y combate a la trata de personas y explotación sexual en niñas, niños y adolescentes en contexto de viajes y turismo» realizado en el año 2021 en Itapúa; de la Campaña «Distinción a empresas comprometidas» a través redes sociales (Ministerio de Educación y Ciencias, 2023). Asimismo comentó que realizó talleres, y jornadas de webinaros enfocados a la prevención y al conocimiento de la Ley N° 4887/12 a docentes y jóvenes del 3° de la Media en el departamento de Ñeembucú en el año 2020. También realizó jornadas de sensibilización sobre el tema en adolescentes en zonas fronterizas. (Ministerio de Educación y Ciencias, 2023).

Al respecto, es necesario admitir que, si bien existieron actividades y jornadas de prevención, estas resultaron escasas y aisladas, siendo casi una actividad por año.

El MEC es parte de la Mesa Interinstitucional, en una fase activa y de acuerdo con su función misional estatal debe orientar la política pública con respecto a la educación. En la fase pasiva, en algunos casos, son quienes tienen un primer contacto con la víctima y pueden estar en posición de poder detectar este tipo de hechos punibles.

Si bien es cierto que las jornadas y capacitaciones son importantes, la prevención se puede materializar con acciones más concretas y cuantificables. Por ejemplo, elaborar manuales con respecto a indicadores sospechosos en niños o conductas en adolescentes. Además se puede instar, desde el MEC, a que las instituciones educativas mantengan reuniones aleatorias con alumnos que se encuentran en situaciones vulnerables; así como realizar un acompañamiento a alumnos que presenten conductas que denotan comportamientos atípicos y/o indicios de ser sujetos pasivos de algún tipo de trata.

Siguiendo con el ejemplo, estos manuales mínimamente deben contener:

- Factores de riesgo: Identificación de los factores de riesgo que hacen que los niños y adolescentes sean más vulnerables a la trata de personas.
- Indicadores de sospecha: Listado detallado de indicadores que podrían sugerir que un niño o adolescente está siendo víctima de trata de personas. Estos indicadores pueden incluir cambios en el comportamiento, signos físicos de abuso, control excesivo por parte de terceros, etc.
- Conductas observables: Descripción de las conductas que pueden ser señales de alerta, como el aislamiento social, el miedo a las autoridades, la falta de control sobre su propio dinero, la evasión de preguntas sobre su situación, entre otras.

- **Protocolos de actuación:** Instrucciones claras sobre cómo actuar si se sospecha que un niño o adolescente está siendo víctima de trata de personas, incluyendo cómo comunicarse con las autoridades pertinentes y organizaciones de apoyo.
- **Recursos y servicios de apoyo:** Información sobre las organizaciones locales y nacionales que brindan apoyo a víctimas de trata de personas, así como los servicios disponibles, como asesoramiento psicológico, refugio seguro y atención médica.
- **Formularios de denuncia:** Material educativo adicional, como folletos y carteles informativos. Listado de líneas telefónicas de emergencia y contactos de organizaciones de ayuda.

Este tipo de acciones son las que, llevadas al campo en conjunto con las capacitaciones, tendrían un resultado más efectivo en la lucha contra la trata de personas.

No obstante, es indudable que a fin de realizar todas estas gestiones y actuaciones es necesario que se haga operativo el Fondo establecido en la Ley N° 4887/12, puesto que los recursos del MEC hoy en día son insuficientes para cumplir con sus funciones misionales y adquirir nuevas responsabilidades.

## Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo se encuentra como parte de la Mesa Interinstitucional. Entre las acciones más relevantes, se pueden destacar las siguientes: monitoreo del PNTN 2020 - 2024 a través de un informe anual; realización de acuerdos entre instancias de Coordinación Interinstitucional; realización de un análisis sobre la remisión penal sobre el C81 de la OIT.

Entre sus funciones más específicas también se encuentra sensibilizar y concienciar a las poblaciones rurales sobre los derechos laborales, el contrato a tiempo parcial, la formalización laboral y tributaria y el trabajo doméstico; realizar campañas anuales de acceso al empleo a personas vulnerables; y capacitar y apoyar con financiamiento a microemprendimientos de jóvenes de población vulnerable.

Otra de las acciones relevantes son optimizar la inclusión de las víctimas a los programas de capacitación y facilitar su reinserción laboral; implementar un convenio con la SNPP sobre el sistema de formación y capacitación laboral; capacitar en forma semestral a representantes de todas las instituciones integrantes del Mesa Interinstitucional y a los referentes de cada zona del interior; fortalecer la proactividad de la investigación y el resarcimiento a la víctima de trata de personas.

En el Ministerio de Trabajo, se encuentra vigente el Decreto N° 4951/2005 por el cual se reglamenta la Ley N° 1657/2001 y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso; así también, la Resolución MTESS N° 555/21 por la cual se aprueba la segunda estrategia nacional de prevención y erradicación del Trabajo Infantil y protección del trabajo adolescente en Paraguay; y la CNNA 01/19 del Consejo de la Niñez y Adolescencia que aprueba la estrategia nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en Paraguay (2020-2024).

Ahora bien, consultado al Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre las acciones estratégicas realizadas con respecto a las atribuidas en el PNTN 2020-2024, este contestó que en el Marco del Proyecto Atlas financiado por USDOL se realizaron 2 capacitaciones: una en el año 2021 y otra en el año 2022. Ambas versaron sobre trabajo forzoso y trabajo forzoso infantil (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023).

También, en el año 2021 se realizaron 4 talleres en donde se capacitó a 126 personas en Asunción, Paraguari, Ciudad del Este y Boqueron. En el año 2022, se realizaron 10 talleres con la participación

de 337 personas de Asunción, Pilar, Villa Hayes, Campo Loa Estigarribia, Laguna Negra, Coronel Oviedo y Villarrica (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023).

Por otra parte, también con financiamiento de USDOL, se elaboraron reuniones interinstitucionales denominadas “Laboratorio Viviente”, donde se elaboró el material «*Indemnización por daños a víctimas de trabajo infantil, trabajo forzoso, y trata de personas*» (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023).

El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social mencionó que se encuentra trabajando en el marco del MERCOSUR en el Plan Regional para prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso y la Trata de personas con fines de explotación laboral y en la Guía de actuación regional de personas en pasos fronterizos del MERCOSUR (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023).

Con respecto a la CONAETI y CONTRAFOR, se realizaron reuniones interinstitucionales donde se identificaron acciones tendientes a promover una instancia de coordinación.

El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social también informó que realizó varias campañas de sensibilización y capacitaciones a través del canal ciudadano en redes sociales. En el año 2022 se elaboró el documento «Trabajo doméstico, mercado laboral, y formalización». Se realizaron campañas en alianza con 300 empresas del sector privado, específicamente dirigidas a las poblaciones vulnerables: Programa Primer Empleo, Programa de Entrenamiento Laboral Protegido, Programa de Capacitación del Pequeño Productor Rural Programa «Jóvenes para el Futuro», Plan Nacional de Empleo 2022-2026, Proyecto Crece (Barrio Bañado Sur, Chacarita, San Francisco), Plan de Acción Empleate en tu ciudad con apoyo del PNUD (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2023).

En el análisis, se puede contrastar las acciones estratégicas asignadas al Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el Marco del PNTN 2020 - 2024; se encuentran ligadas a la función misional del mismo. En ese sentido, se debe destacar positivamente el trabajo realizado por el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a nivel país.

Un aspecto significativo es que el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social recibió apoyo de organismos internacionales para llevar a cabo los programas y capacitaciones. Esto lleva a reflexionar sobre la necesidad de crear y reglamentar el fondo establecido en la Ley N° 4788/12 para institucionalizar las acciones, continuar los trabajos de capacitación y campañas. Dependiendo exclusivamente de la ayuda de organismos y financiación externa, podría llevar a un buen trabajo inicial, pero carecer de la capacidad para mantenerlo a largo plazo.

Ahondando en la cuestión, deviene necesario poner en foco el alcance de dichos programas y campañas a los efectos de replicarlas en los siguientes años y establecer nuevos enfoques. Una contribución más específica con respecto al tema que se trata en esta investigación sería aumentar estas campañas en pasos fronterizos y en zonas rurales a fin de poder llegar a la población que, actualmente, tiene el perfil de ser víctima de la trata de personas.

Otra contribución importante es asegurarse de que todas las medidas adoptadas incluyan mecanismos de control actualizados para evaluar la eficacia de las acciones realizadas.

## Ministerio de Salud

El Ministerio de trabajo se encuentra como parte de la Mesa Interinstitucional. En ese sentido, no tiene acciones específicas atribuidas al mismo; sin embargo, tiene a su cargo el cuidado primario de las víctimas de trata.

En el Ministerio de Salud se encuentran vigentes resoluciones internas que se relacionan con la atención a las víctimas: Resolución N° 544/2013 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que establece los procedimientos para el manejo de violencia familiar y de género y Manual de atención integral a la salud 2012; Resolución N°527/2010; Manual de violencia Intrafamiliar y de Género; Manual de Atención Integral a Víctimas en el sistema de salud. Por el cual se crea el expediente clínico a ser utilizado en la gestión de prestación de servicios de salud, se aprueba el formato único y el Manual de normas y procedimientos, y se dispone su implementación en todos los establecimientos de salud públicos y privados del país.

Así también, se encuentra vigente la Resolución N° 426/2019 que establece los procedimientos para el manejo de la Violencia Familiar y de Género y aprueba el Manual de Organización de los Servicios de Salud en el marco de las Redes Integradas e Integrales de Servicios de Salud (RIISS) de Paraguay.

Es relevante destacar que el Ministerio de Salud señaló que, mediante estos manuales, se busca brindar una atención especializada a las víctimas de trata de personas; así como, a las víctimas de violencia en general, con el objetivo de garantizar una inspección adecuada y una atención biopsicosocial. Además, informó que se han llevado a cabo múltiples capacitaciones en todo el país para (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2023). El correcto diagnóstico, la atención de las heridas primarias; la detección de posibles secuelas en la salud mental es punto relevante a fin de que las víctimas puedan recibir el tratamiento correcto y posteriormente iniciar el camino a la reinserción en la sociedad.

El Ministerio de Salud puede ser un canal de detección de las víctimas de trata, devendría en extremo provechoso tener un protocolo que, además de exigir la obligatoriedad de las denuncias, establezca un perfil de las víctimas a fin poder estandarizar y profundizar en caso de que en consultas se detecten a posibles víctimas de trata de personas.

Por último, queda por abordar la cuestión del seguimiento a las víctimas. Es esencial establecer una coordinación eficaz entre los diferentes actores involucrados en el proceso de reintegración, a fin de proporcionar a las víctimas el apoyo necesario en términos de salud mental y física.

## Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior es parte de la Mesa Interinstitucional, sin embargo, en el PNTN 2020-2024 no se le atribuyen tareas específicas. Su función misional estatal es la de establecer la política pública respecto a seguridad interna, migración, repatriación y coordinación con organismos internacionales competentes.

Ahora bien, con respecto al marco normativo interno en el Ministerio del Interior se encuentra vigente el Decreto N° 4483/2005 por el cual se aprueba la política nacional de migraciones de la República del Paraguay. En la misma, se inserta el principio de establecer accesibilidad documental a las víctimas de trata de personas.

Por otra parte, el Decreto N° 8307/2017 por el cual se establece la obligación de exhibir una leyenda en lugares públicos y visibles que diga «la trata de personas y en especial cuando es con fines de explotación sexual de niños y niñas y adolescentes es un crimen en la República del Paraguay, Denúncielo». En ese sentido, a través de este medio se busca visibilizar, y sensibilizar con respecto a la trata de personas.

Consultado al Ministerio del Interior sobre acciones específicas con respecto a la trata de personas, este mencionó que cuentan con el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Minis-

terio del Interior el cual recopila información estadística proveída por la Policía Nacional, entre esa información resultan las denuncias sobre el hecho punible de trata de personas (Ministerio del Interior, 2023). De igual forma, indicó que el Ministerio del Interior y la Policía Nacional cuentan con un departamento especializado de investigación de trata de personas que trabaja con un departamento de personas desaparecidas. Refirió que el Departamento Contra la Trata de Personas cuenta con 38 agentes especializados en todo el país (Ministerio del Interior, 2023). Además, mencionaron que en la Academia de Policías la trata de personas no es una materia específica, sino más bien se inserta la materia general de hechos punibles contra los derechos humanos (Ministerio del Interior, 2023).

Al respecto, es dable mencionar que aquí se replica el fenómeno que ocurre con el Ministerio Público. El Departamento de Investigación Contra la Trata de Personas se encuentra en Asunción. Sin embargo, dado que se trata de un delito que involucra peligrosidad en las zonas fronterizas y en capitales departamentales del interior del país, resulta insuficiente contar, únicamente, con el Departamento de Investigaciones ubicado solamente en Asunción.

Los costos operativos de las investigaciones se encarecen y pierden eficacia. Es perentorio contar con oficinas regionales de esta dependencia en las zonas fronterizas y en las zonas vulnerables a fin de poder tener una respuesta rápida ante cualquier indicio, sospecha y/o actuación a través de alguna denuncia.

Es importante destacar la sugerencia de que el Ministerio del Interior sea designado como el Coordinador de la Mesa Interinstitucional. Esto se debe a que su función misional se alinea, directamente, con el PNTN 2020-2024. Bajo su liderazgo y su alcance a nivel institucional, las acciones para prevenir e intervenir en los casos de trata de personas podrían tener un mayor impacto.

## Ministerio de la Mujer

El Ministerio de la Mujer es la institución designada por la legislación vigente como responsable de la ejecución de la ley. En tal sentido, la misma cuenta con la Resolución N° 309/16 en la cual aprueba y aplica el Protocolo General de Atención a personas afectadas por la trata en la República del Paraguay; y la Resolución N° 3061/21 del Ministerio de la Mujer que aprueba el Manual de Procedimientos Metodológicos (Ministerio de la Mujer, 2023).

El Ministerio cuenta con la Dirección General de Prevención y Atención contra la Trata de Personas, dependiente del Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres, que es el encargado del abordaje de la problemática de la trata de personas, con énfasis en la prevención, atención y protección de las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de trata (Ministerio de la Mujer, 2023).

La atención integral se da a través de dos vías:

1. Centro de Referencia: Se brinda atención social, psicológica y jurídica.
2. Albergue Transitorio para mujeres víctimas de Trata de Personas: Es el único para mujeres adultas víctimas de trata en el país. Cuenta con un equipo multidisciplinario (trabajadora social, psicóloga, abogada), que realiza una atención integral con las personas víctimas. Además, se brinda atención en cuanto a protección, alimentación y vestimenta. (Ministerio de la Mujer, 2023).

Ahora bien, entre las acciones estratégicas asignadas en el Decreto del PNTN 2020-2024, encontramos las siguientes:

- Desarrollar cursos o seminarios a nivel departamental / municipal sobre trata de personas para los funcionarios públicos teniendo en cuenta el rol que cumple cada institución;
- desarrollar información estadística sobre operadores de derecho e instituciones responsables de atención a las víctimas;
- implementación del Manual metodológico de atención a personas afectadas por la trata mayores de 18 años y menores de 18 años.

Consultado al Ministerio de la Mujer, ha contestado que desde el año 2018 a 2023 se han capacitado 2.776 mujeres y 1461 varones funcionarios públicos de Gobernaciones, Municipalidades, instituciones a nivel Central, la academia de policías y las fuerzas militares (Ministerio de la Mujer, 2023).

Por otra parte, se crearon comisiones departamentales para la prevención y combate de trata de personas y atención a las víctimas, actualmente se cuenta con 8 mesas departamentales instaladas en Guairá, Caazapá, Ñeembucú, Caaguazú, Concepción, Itapúa, Canindeyú y Boquerón (Ministerio de la Mujer, 2023).

El Ministerio de la Mujer mencionó que en el año 2019 se trabajó con funcionarios de las gobernaciones de Alto Paraná, Itapúa, Guairá, San Pedro, Caazapá y Caaguazú. En el 2021 se institucionalizaron las comisiones departamentales de Guairá, Concepción y Canindeyú (Ministerio de la Mujer, 2023).

Así también, refirieron que en el año 2019 se realizó una campaña de prevención «Que tus sueños no se vuelvan una pesadilla» y en el 2020 «Prevención contra la trata de personas en tiempos del Coronavirus»; esta tuvo replicas en varios municipios y gobernaciones, con énfasis en Ñeembucú (Ministerio de la Mujer, 2023).

Por otra parte, indicó que en año 2018 fueron atendidas 18 mujeres en el albergue transitorio para víctimas de trata de personas, en el año 2021 fueron atendidas 71 mujeres, en el año 2022 fueron atendidas 42 mujeres, y en el año 2023 hasta julio fueron atendidas 37 mujeres. En el periodo del 2022 a septiembre del 2023 fueron atendidas 5 usuarias del Distrito de Encarnación (Ministerio de la Mujer, 2023).

Con respecto a las acciones tendientes a la reinserción de las víctimas a la sociedad, el Ministerio de la Mujer mencionó que realizó un Programa de Microemprendimientos en el marco del cual se entregó a 4 mujeres víctimas de trata elementos a fin de iniciar emprendimientos sobre rubros de bazar, lencería y ropería en general, una de las usuarias fue de Encarnación (Ministerio de la Mujer, 2023).

Otro dato interesante que aportó el Ministerio de la Mujer es que actualmente se encuentran articulando con la Secretaría de la Mujer de la Municipalidad de Encarnación, Secretaría de la Mujer de la Gobernación de Itapúa y Dirección Médica del Hospital regional a fin de coordinar acciones a fin de proteger a las víctimas de trata (Ministerio de la Mujer, 2023).

Ingresando al análisis sobre las atribuciones del Ministerio de la Mujer, existen muchas cuestiones a considerar. primeramente, la función misional estatal del Ministerio de la Mujer es enfocar las políticas públicas con enfoque de género y promover la inclusión de las mujeres en todos los espacios de la sociedad a más de ejercer el rol preventivo y pasivo en cuanto a violencia contra la misma.

Desde un análisis integral se puede mencionar que la asignación de dichas atribuciones con respecto a la política de trata de personas al Ministerio de la Mujer resulta limitante. Esto se debe a que esta institución solo posee la atribución misional de enfocarse en mujeres y niñas, entonces: ¿qué sucede con las víctimas masculinas de trata? ¿Qué pasa con los niños víctimas de criadazgo?

Al establecer la ley y el marco normativo la responsabilidad a dicho Ministerio, básicamente, se está negando la atención a víctimas del sexo masculino. Por citar un ejemplo, en Paraguay se carece de albergues especializados en trata para hombres víctimas de trata. Si bien es cierto, en Paraguay la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas, también existen casos de hombres.

Realizando la salvedad de que esta investigación pone en foco a las mujeres y niñas de la zona de Encarnación, no se puede dejar de mencionar este grave desacierto legal.

Otra cuestión relevante que se replica en el Ministerio de la Mujer en cuanto a atención a las víctimas deviene el fenómeno de la centralización que fuimos viendo en el Ministerio Público y la Policía Nacional; el albergue para víctimas de trata está ubicado en el departamento Central, obligando a las víctimas a tener que trasladarse a fin de poder acceder a la atención que brinda el Estado.

Es importante mencionar que a la fecha de realización de esta investigación (julio del 2023) el único albergue especializado se encuentra cerrado. Esto significa que las víctimas de trata no son atendidas en centros especializados, sino que son atendidas en los centros donde se albergan a mujeres víctimas de violencia. Esto se traduce en que las víctimas carecen de una atención especializada con respecto a la trata de personas.

En cuanto a las iniciativas de comisiones en las capitales departamentales, se encuentra una positiva intervención; sin embargo, las instalaciones de estos dispositivos deben contar un con seguimiento a fin de poder incentivar su funcionamiento e ir actualizando en conocimientos con respecto a las nuevas modalidades de trata.

Un punto muy importante con respecto al funcionamiento del Ministerio de la Mujer deviene que al no estar creado ni reglamentado el Fondo establecido en la Ley N° 4788/12, básicamente carece de recursos específicos asignados a la problemática de la trata de personas.

Por último, de todo lo mencionado, se carece de acciones de seguimiento a mediano y largo plazo a las víctimas de trata.

## Ministerio de la Niñez y Adolescencia

El Ministerio de la Niñez y Adolescencia se encuentra como integrante de la Mesa Interinstitucional entre las acciones estratégicas asignadas en el Decreto del PNTN 2020-2024, encontramos las siguientes:

- Desarrollar cursos o seminarios a nivel departamental/ municipal sobre trata de personas para los funcionarios públicos teniendo en cuenta el rol que cumple cada institución;
- desarrollar información estadística sobre operadores de derecho e instituciones responsables de atención a las víctimas;
- implementación del Manual metodológico de atención a personas afectadas por la trata mayores y menores de 18 años;
- desarrollar y ejecutar campañas anuales para la prevención sobre trata de personas y socializar la mismas con énfasis en puestos fronterizos.

Consultado al Ministerio de la Niñez sobre las acciones realizadas, contestó que en caso de detectarse niños, niñas o adolescentes víctimas de trata de personas se acompaña al Ministerio Público en los allanamientos y seguidamente se les albergue y contención psicológica a las víctimas. En dicho albergue se les brinda atención médica y psicológica y se acompañan en las gestiones a ser identificados, y



seguidamente se trabaja a los efectos de encontrar a los familiares o tutores de los menores (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, 2023).

Posteriormente, se realizan visitas domiciliarias a través de un equipo multidisciplinario de psicólogos, trabajadores sociales y abogados a fin de realizar un seguimiento y orientaciones legales, psicológicas, y educativas para las víctimas y familiares (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, 2023).

Así también, indicaron que se realizan enlaces a los efectos de restablecer los derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes rescatados; con el MEC la escolarización de estos, acceso al Programa de Educación para jóvenes y adultos, capacitaciones laborales a través del MTESS, acceso a programas de apoyo económico como Tekoporã, Tenonderã y otros (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, 2023).

De igual forma refirió que se trabaja con la Congregación Hermanas del Buen Pastor, quienes cuentan con el Centro de Protección Rosa Virginia para niñas y adolescentes víctimas de trata y explotación; este es un albergue temporal en donde residen las víctimas mientras se evalúa la situación familiar para la reintegración, guarda o traslado a un hogar de larga estadía. Allí se brinda albergue, alimentación, atención médica, escolarización virtual, clases de apoyo, capacitaciones en computación y peluquería, manualidades, danza, cocina (Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, 2023).

Con respecto al Ministerio de la Niñez, se encuentra una arista positiva que no se evidencia en las otras Instituciones, el seguimiento a las víctimas posterior al rescate y a la devolución a las familias así como el acompañamiento de los enlaces en la derivación a los otros programas estatales.

En otro sentido, es importante mencionar que el Ministerio de la Niñez y Adolescencia posee un observatorio ciudadano, en el cual registra los diferentes tipos de intervenciones que realiza. Según estos datos, en el año 2022 se rescataron a 66 niños y adolescentes de redes de trata de personas (ONNAP).

Además, el Ministerio de la Niñez y Adolescencia tiene instalados Consejos de la Niñez y Adolescencia en todos los departamentos del Paraguay, excepto en Paraguarí, Canindeyú, Amambay y Alto Paraguay. Este Consejo de la Niñez nuevamente se vuelve a dividir por municipios.<sup>10</sup>

El Consejo de la Niñez es una herramienta de experiencia positiva de descentralización; a través de ella, el alcance de los programas de prevención y la atención de las víctimas puede llegar a más ciudades.

Con respecto a los niños y a la trata interna, en Paraguay se da el fenómeno del criadazgo, profundizado en un apartado anterior.

## **Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, hoy Instituto Nacional de Estadística (INE)**

La antigua Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo, actualmente Instituto Nacional de Estadística, forma parte de la M.I. entre las acciones estratégicas asignadas en el Decreto del PNTN 2020 - 2024. Encontramos las siguientes: elaborar un sistema de datos estadísticos sobre trata de personas a nivel país.

Consultado al respecto al INE, este manifestó que carece de dicho sistema de datos especializado en materia de trata de personas.

Ahora bien, es necesario iniciar el camino de poseer una base de datos especializada, con estándares científicos nivel nacional a fin de poder elaborar políticas públicas acorde a los datos actualizados.

---

<sup>10</sup> Opus cit. 14.

## Dirección Nacional de Migraciones

La Dirección de Migraciones es integrante de la Mesa Interinstitucional. Entre las acciones estratégicas asignadas en el Decreto del PNTN 2020-2024, se encuentran las siguientes:

- desarrollar y ejecutar campañas anuales para la prevención sobre trata de personas;
- socializar los mismos con énfasis en puestos fronterizos y capacitar en forma semestral a representantes de todas las instituciones de la Mesa Interinstitucional.

En la Dirección Nacional de Migraciones se encuentra vigente la Ley N° 6984/2022 de Migraciones, nuevo régimen jurídico que regula la migración en la Rca. Del Paraguay, aún sin reglamentación. En materia de trata la Dirección Nacional de Migraciones se rige conforme lo estipulado por Ley N° 4788/12 «Integral contra la Trata de Personas» (Dirección Nacional de Migraciones, 2023).

La Dirección Nacional de Migraciones carece de monto asignado a la prevención y la lucha contra la trata de personas. Actualmente dicha institución se encuentra ejecutando el presupuesto vigente asignado al Ministerio del Interior – Dirección General de Migraciones (Dirección Nacional de Migraciones, 2023).

De igual forma la Dirección Nacional de Migraciones realizó una campaña en redes sociales y en puestos de controles migratorios. También refirió que se llevan a cabo capacitaciones especiales sobre trata de personas a funcionarios en conjunto con organismos judiciales y de seguridad en la zona de la Triple Frontera con apoyo de la EUROFRONT, OIM, MINISTERIO PÚBLICO (Dirección Nacional de Migraciones, 2023).

Al analizar la situación, se encuentra que, debido a la falta de protocolos preventivos, perfiles de riesgo y conductas sospechosas, claramente definidos, nuestras fronteras están desprotegidas y, fácilmente, vulnerables. Es imperativo desarrollar protocolos preventivos que estandaricen los procedimientos de actuación en posibles casos de trata; ya que, en los casos de trata internacional, el cruce de fronteras a través de migraciones es un eslabón crucial en el proceso.

El contenido de estos protocolos, mínimamente, deben contener:

- Definiciones precisas de términos clave relacionados con la trata de personas y la migración.
- Establecer responsabilidades: Especificar los roles y responsabilidades de cada entidad y dependencia involucrada.
- Detección y reconocimiento: Describir los indicadores que pueden sugerir la presencia de casos de trata de personas en contextos de migración. Establecer procedimientos para la identificación y el reconocimiento temprano de posibles víctimas de trata.
- Procedimientos de actuación: Detallar los pasos a seguir cuando se sospeche un caso de trata de personas, desde la detección inicial hasta la intervención y la asistencia a las víctimas.
- Protección de las víctimas: Especificar las medidas de protección que se deben tomar para garantizar la seguridad y el bienestar de las víctimas, incluyendo su atención médica inmediata. Considerar la posibilidad de alojamiento seguro.
- Coadyuvante en las investigaciones: Informar a los canales pertinentes actitudes sospechosas de trata de personas.
- Evaluación y seguimiento: Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación para medir la efectividad del protocolo y realizar ajustes según sea necesario.

## Secretaría Nacional de Turismo

La SENATUR es integrante de la Mesa Interinstitucional. Entre las acciones estratégicas asignadas en el Decreto del PNTN 2020-2024, desarrollar y ejecutar campañas anuales para la prevención sobre trata de personas, socializar los mismos con énfasis en puestos fronterizos; capacitar en forma semestral a representantes de todas las instituciones de la Mesa Interinstitucional.

La SENATUR ha implementado un código de conducta con el objetivo de prevenir la trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la industria turística. Este código se basa en cuatro líneas de acción: en primer lugar, se establece un protocolo de acción para identificar y responder a posibles casos de trata y explotación en establecimientos turísticos. Además, se capacita y sensibiliza al personal del sector, brindándoles la formación necesaria para aplicar, eficazmente, estas políticas. Otra línea se enfoca en informar a los clientes y proveedores sobre el compromiso de la empresa con el Código de Conducta. Por último, se establece la necesidad de llevar un registro de todas las actividades y compromisos realizados en el marco de la aplicación de este código, garantizando la transparencia y responsabilidad en el sector turístico (SENATUR).

Por otra parte, la SENATUR reconoce a varios hoteles de zonas fronterizas que adoptaron el código de conducta como ser: De la Trinidad Hotel de Encarnación, AWA Resort, Savoy Hotel, Sun Hotel de Encarnación, Hotel Casino Acaray, Palmera Hostel, Hotel del Parque de Ciudad del Este, Howard Johnson de CDE, Hotel Convair, Hotel San Rafael Hotel Esplendor By Wyndham Asunción (SENATUR).

Ahora bien, ingresando al análisis, la SENATUR en su rol preventivo realizó un código de conducta para prevención a la trata de personas para establecimientos como hoteles y hostales a fin de involucrar al sector privado en la lucha contra la trata de personas.

El mismo fue adoptado por los hoteles de gran envergadura de zonas fronterizas, empero aún queda muchos establecimientos de las zonas fronterizas que adopten este código de conducta a fin de poder establecer como una buena práctica estandarizada de las zonas fronterizas.

## Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia es integrante de la Mesa Interinstitucional. Sus acciones estratégicas van orientadas directamente con su función misional estatal que deviene impartir justicia.

Ahora bien, recordando la legislación esta instituye la pena privativa de libertad para los tratantes y una pena complementaria que viene a ser la condena pecuniaria en concepto de resarcimiento por los daños causados.

En los primeros 2 a 4 años de la vigencia de la Ley N°4788/12, los Jueces Penales en casos de trata condenaban a la privativa de libertad; sin embargo, éstos eran reticentes a aplicar la condena complementaria del pago de una suma de dinero en concepto de indemnización. Esto se debe a un criterio de interpretación muy cerrado que poseían los Magistrados en cuanto adoptar que el resarcimiento de los daños era una cuestión de competencia civil.

Bajo este criterio, las víctimas después de haber sobrellevado todo el juicio penal con toda la carga económica y emocional que conlleva, debían volver a iniciar un juicio civil a fin de obtener la reparación del daño.

Después de la creación de la Mesa Interinstitucional y las capacitaciones subsiguientes, algunos tribunales de la República del Paraguay han adoptado el criterio de emitir en la misma resolución una

condena que incluye tanto la pena principal de privación de libertad como la pena complementaria de resarcimiento económico. Sin embargo, este criterio no es uniforme ni consistente, ya que todavía existen tribunales penales que en el texto de la resolución expresan: «Declarar civilmente responsable a la condenada...» (Causa N°130/2019 c/ Liz Magdalena Vega Cardenas s/ supuesto hecho punible de trata de personas y proxenetismos; Causa N°6628/2009 Pedro Antonio Cáceres Recalde s/ trata de personas con fines de explotación).

Otra particularidad es que, al aplicar el procedimiento abreviado, se omite por completo la imposición de las penas complementarias que constituyen el resarcimiento a la víctima, lo que dificulta su reintegración en la sociedad (Causa N°65/2020 Elías García Ferreira s/ trata de personas; Causa N°30/2017 Santa Monica Concepción Villadordo y Elmer Daniel Pandilla Bendezu s/ trata de personas con fines de explotación sexual y coacción; Causa N°42/2017 Elvira Sosa de Lopez s/ trata de personas; Causa N°185/2019 Reinaldo Silva Cabrera s/ trata de personas).

Es imperativo llevar a cabo las capacitaciones necesarias para que los magistrados apliquen lo establecido en la Ley N°4788/2012; así, puedan imponer la condena pecuniaria a la víctima, evitando que se vean obligados a iniciar un nuevo proceso civil.

### /// 9.3. Instituciones que no integran la Mesa Interinstitucional

#### Gobierno regional. Gobernación de Itapúa y Municipalidad de Encarnación

La Ley N° 4788/12 establece en su Art. 48 que la política nacional será la base para la formulación de los planes departamentales y municipales ajustados a las necesidades de cada departamento y municipio del país. Esto implica un necesario involucramiento de ambas autoridades para cercanamente llevar a cabo acciones pertinentes al problema.

Por otra parte, la Ley 426/94<sup>11</sup>, en el Art. 16 obliga a la Gobernación a emprender acciones tendientes al desarrollo de la comunidad en diversos ámbitos y ser el organismo coordinador de las iniciativas municipales integrantes de su jurisdicción. Esta última entidad, el municipio, por Ley 898/96<sup>12</sup> debe velar por el desarrollo integral y armónico de la comunidad. En marco de estas normativas, ambas instituciones deben coadyuvar a reducir los flagelos que impiden el desarrollo social dentro de las localidades donde intervienen.

Ahora bien, a fin de articular cualquier iniciativa departamental o municipal, debe tenerse claro el contexto donde se prevé incidir. El departamento de Itapúa es una región particularmente vulnerable con respecto a la trata de personas. Este constituye el lugar de origen, destino y tránsito, característica general de las regiones fronterizas, factor que necesariamente debe ser considerado a la hora de pensar en acciones acertadas.

La Gobernación cuenta con un total de 30 municipios. Encarnación constituye la capital del departamento; sin embargo, desde ya debe considerarse que acciones aisladas, por parte de este municipio, serán insuficientes. Es necesario que los demás municipios integrantes del departamento se encuentren en armonía con las políticas implementadas desde el gobierno regional. Sin dejar de lado que

11 Ley que establece la Carta Orgánica Del Gobierno Departamental

12 Ley Orgánica Municipal

Encarnación, por contar con paso fronterizo a Posadas, Argentina, deberá implementar acciones más específicas.

## Acciones previas realizadas por la Gobernación de Itapúa

En cuanto a las acciones que ha llevado a cabo el gobierno descentralizado, a fin de combatir y prevenir la trata de personas, se realizó la consulta a la institución y, en conjunto con la revisión de las acciones publicadas en sitios de fácil acceso, se observa lo siguiente:

La Gobernación de Itapúa, a través de la Resolución N° 82/2008, creó la Mesa Interinstitucional sobre la trata de personas del Departamento de Itapúa. Esta trabajó con representantes de la sociedad civil, instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, Legislativo, y Judicial para trabajar en la prevención de trata de personas con énfasis en mujeres, niños y adolescentes (Gobernación de Itapúa, 2023).

Se realizaron capacitaciones en el año 2016 a través de un Taller de Fortalecimiento y la Elaboración del Plan de Trabajo Departamental con respecto a la trata de personas. En el año 2017, se realizó el Taller de Fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional Departamental para la prevención y combate de trata de personas. En ese mismo año, se realizó un Taller de Fortalecimiento del Protocolo General de Atención a las Víctimas.

En el año 2019, se conformó la Mesa Departamental contra la trata de personas, y la Asesoría Jurídica de la Gobernación impulsó el Proyecto «Abre tus ojos contra la Trata de Personas» en la zona primaria del Centro de Fronteras del Puente San Roque González (Gobernación de Itapúa, 2023). Además, en ese mismo año, se realizaron tres actividades que buscaban el fortalecimiento de la Oficina Regional de trata de personas que se encontraba ubicada en la cabecera del Puente Internacional, Centro de Frontera, margen paraguayo.

Otra acción relevante fue que la Gobernación mantuvo reuniones con líderes de las comunidades indígenas de la zona «Guavirami». Los mismos plantearon el problema de los niños que piden limosna en las calles de Encarnación. La respuesta que obtuvieron por parte de los líderes indígenas fue que ellos no pueden impedir la salida de las madres con sus hijos. Indicaron que la escasez de algunos elementos, les obliga a salir de las comunidades para satisfacer las necesidades de las familias (Gobernación de Itapúa, 2023). Esta situación puso sobre la mesa que las niñas y niños indígenas en la calle constituyen un factor de riesgo importante.

Luego a través de la Resolución N°196/2019, la Gobernación resolvió: «Reinstalación de la Comisión Interinstitucional Departamental de Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Departamento de Itapúa». Se estableció que la dependencia encargada de impulsar las actividades de esta dentro de la Gobernación es la Secretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia (Gobernación de Itapúa, 2023).

En el año 2023, se han mantenido reuniones con el Ministerio de la Mujer a fin de reiniciar el trabajo con respecto a la trata de personas (Gobernación de Itapúa, 2023). Por último, la Gobernación carece de la información sobre si existen denuncias sobre trata de personas en el departamento y tampoco cuentan con datos sobre las mujeres rescatadas en los años anteriores (Gobernación de Itapúa, 2023).

## Acciones sugeridas a nivel departamental y municipal

### Contexto actual

Inicialmente, se recapitula el escenario actual del departamento de Itapúa basado en datos. La pobre-

za afecta al 33,4% de los habitantes de la región. Se registra un promedio de 26 casos en los últimos cinco años y 7 se dieron en Encarnación. En su mayoría, las víctimas son mujeres paraguayas en edad adolescente, de 12 a 15 años. En un porcentaje minoritario, pero importante, las víctimas son jóvenes de 16 a 18 años. La mayoría de los casos están relacionados con la explotación sexual.

Se destaca que no se cuenta con los siguientes datos específicos: estado de escolarización de las víctimas; si pertenecen a comunidades indígenas o no; localidad específica de la que provienen; cantidad de tiempo que sufrieron trata y el lugar específico donde la sufrían. Además, no se observa qué porcentaje de mujeres víctimas del total del país, en casos de trata internacional, salieron del Paraguay por la ruta Encarnación - Posadas. Todos estos datos resultan necesarios para clarificar el diagnóstico del fenómeno en el lugar.

Se detectan factores de riesgo a nivel regional, como ser la pobreza y la presencia de comunidades indígenas, cerca de 3.100 indígenas de las etnias Maka y Mbya Guaraní (Gobernación de Itapúa, 2023). Sin embargo, de esto último no se conoce qué porcentaje constituyen mujeres; y en específico, la cantidad en edad adolescente - juvenil (12 a 18 años de edad).

## Sugerencias basadas en la evidencia recabada

En palabras sencillas, la resolución de problemas implica un análisis exhaustivo de las situaciones actuales y emergentes, problemas, sus causas y factores de riesgo. Una vez identificados y comprendidos estos problemas, la respuesta se puede elegir basándose en lo que funciona y el contexto en el que se implementará. Luego, el proceso implica identificar a los socios clave que deben participar y trabajar con ellos para implementar la respuesta.

Tanto el gobierno departamental como municipal tienen incidencia en las acciones necesarias para disminuir al mínimo los casos, principalmente como organismos promotores de iniciativas en concordancia con otras instituciones y de apoyo a las labores realizadas por los entes intervinientes.

A lo largo del presente documento, se ha expuesto el Plan Nacional de Trata de Personas y el rango de incidencia de las instituciones que interactúan; sin embargo, en este apartado se realizarán recomendaciones específicas y direccionadas a los gobiernos departamentales y municipales.

Para el flagelo de trata de personas, en general, cuatro pilares centrales deben sustentar cualquier iniciativa o estrategia departamental o municipal que se proponga:

- Prevención y disuasión;
- detección e investigación;
- procesamiento y cumplimiento; y
- apoyo y protección a las víctimas.

De esta manera, cualquier acción o iniciativa que no se enmarque en estos cuatro pilares, posiblemente resultará aislada y ajena al tratamiento del flagelo.

El plan de acción que se recomienda para el gobierno departamental y los municipales está estructurado en tres niveles: pilares, objetivos y medidas. Cada una de los cuatro pilares tiene determinados objetivos que abarcan medidas de desempeño específicas.

## Pilar 1 - Prevención y disuasión

Las causas profundas de la trata y la esclavitud moderna son diversas y a menudo difieren por el país y la región específica donde se desarrollan. En el Paraguay y en específico en la región de Itapúa, juegan un papel preponderante de acuerdo con los datos hasta ahora recabados, la pobreza, presumiblemente la situación a nivel nacional relativa a la falta de derechos sociales o económicos y la falta de oportunidades, el acceso limitado a la educación son factores que pueden exacerbar la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a la trata en la zona. Por lo tanto, las causas profundas implican una respuesta amplia que incorpore actividades específicas.

### Objetivo 1:

**Establecer políticas, programas y otras medidas para prevenir y combatir la trata de personas**

### Medidas:

Establecer como interés del gobierno departamental y municipal la necesidad de educar y promover la participación comunitaria para comprender y combatir la trata de personas.

### Objetivo 2:

**Esforzarse por emprender investigaciones y campañas de información**

### Medidas:

- Realizar una investigación direccionada para detectar las causas y factores que inciden en la trata de mujeres en la región, con bases y métodos científicos. Principalmente, debe identificarse: todos los datos posibles acerca de las víctimas, incluyendo escolarización, lugar de origen, identidad cultural, periodo y zona en la que sufrieron de trata. En cuanto a los perpetradores, nacionalidad, ocupación, estado civil, lugar de residencia. Respecto a la región, discriminar los casos donde Encarnación fue lugar de origen, de destino o de tránsito,
- Crear conciencia social de que Itapúa constituye una zona especialmente vulnerable, por las condiciones de desventaja económicas propias de la zona que facilitan la trata regional; además, constituye una región fronteriza y, por ende, de tránsito.
- Hacer disponible y accesible contenido y recursos informativos en línea en los sitios y perfiles de los departamentos y municipios; como también, de manera física en las sedes, datos estadísticos del fenómeno en la región.
- Capacitar a los funcionarios del gobierno departamental y municipal acerca de la dinámica social del delito de trata de personas en el área específica de Itapúa, pues los beneficios de dicha capacitación incluyen:
  - Desarrollo de habilidades profesionales y conocimientos técnicos;
  - mejor gestión de financiación, recursos y equipos específicos;

- legislación y reglamentos mejorados que apoyen el cumplimiento y la aplicación de todas las normas relacionadas a la trata de personas;
- enfoque nacional e internacional en los esfuerzos de creación de capacidad; y
- mejores asociaciones, redes y coordinación.
- Convocar y participar en conferencias, foros y mesas redondas nacionales e internacionales y grupos de trabajo; reunir a las partes interesadas clave de la comunidad e interactuar con líderes empresariales, medios de comunicación y consulares de la comunidad.
- Producir iniciativas en los medios de comunicación para aumentar la conciencia comunitaria y denuncia del hecho, incluidos materiales multilingües. Realizar acuerdos con influencers y otras figuras públicas de la región para la concientización sobre el problema de trata de personas existente en la zona.
- Fomentar que instituciones de educación primaria y secundaria estudien el fenómeno, iniciando por un kit de recursos para profesores y alumnos.
- Promover concursos que premien las iniciativas comunitarias destinadas a prevenir, informar y reducir la trata de mujeres en la región.
- Fomentar microcréditos y acceso a financiamiento para proyectos empresariales, dirigidos específicamente a mujeres.
- Apoyo al emprendimiento y establecimiento de pequeñas empresas por parte de mujeres.
- Exoneración de tasas departamentales o municipales a empresas que contratan más de 50% de mujeres como trabajadoras.
- Promoción de la participación política de las mujeres en la gobernación departamental y municipal.

### Objetivo 3:

**Tomar medidas para aliviar los factores que hacen que las personas sean cercanamente vulnerables a la trata de personas**

#### Medidas:

- Tener como prioridad la ausencia total de niñas y adolescentes desprotegidas y vulnerables económicamente en las calles, incluyendo a aquellas que pertenezcan a comunidades indígenas.
- Alertar a padres de familia en edad escolar, especialmente a aquellos que finalizan la primaria y a todos los que se encuentran en la etapa secundaria, incluyendo a padres que se sitúan en comunidades indígenas, sobre la existencia de trata de personas en la zona, otorgando información completa acerca del fenómeno.
- Creación de programas de trabajo de tipo doméstico con funcionarios gubernamentales, municipales, departamentales, diplomáticos o consulares, a fin de colocar a las trabajadoras en un entorno laboral seguro.
- Incentivar la capacitación técnica de las jóvenes y trabajar con la sociedad civil para incentivar el empleo a jóvenes de la comunidad a fin de que estas puedan obtener una fuente de



ingreso legal y legítima.

- Posibilitar becas de educación secundaria y universitaria para las adolescentes y jóvenes, priorizando carreras de salida laboral rápida.
- Capacitación en oficios destinados a adolescentes y jóvenes de corta duración y con salida laboral rápida.
- En los espacios sociales donde mayoritariamente existe presencia masculina, informar y sensibilizar acerca de la trata de personas, como ser: clubes y espacios deportivos, talleres mecánicos y otros.

#### **Objetivo 4:**

**Adoptar medidas que desalienten la demanda que fomenta todas las formas de explotación de personas y conduce a la trata de personas**

#### **Medidas:**

- Dar a conocer casos de éxito en la región que derivaron en la investigación y condena de personas por el crimen de trata de personas.
- Consultar al Ministerio Público, al Ministerio del Interior y a la Corte Suprema de Justicia sobre la factibilidad y necesidad de establecer Unidades Especializadas de Trata de Personas en el departamento de Itapúa.

## **Pilar 2 - Detección e investigación**

#### **Objetivo 1:**

**Compartir información relacionada al rol de las fuerzas del orden, inmigración u otras autoridades pertinentes**

#### **Medidas:**

- Elaborar un mapa de riesgo de las zonas de las regiones departamentales o municipales más vulnerables y establecer los factores de categorización, información que puede resultar útil para el seguimiento de los casos.
- Establecer mecanismos para apoyar la aplicación de las leyes penales referentes a la trata de personas, facilitando canales de atención accesibles para derivar las denuncias a las instituciones pertinentes.
- Trabajar de manera proactiva para garantizar que los casos sospechosos de trata identificados dentro de la jurisdicción sean denunciados a las autoridades.
- Fomentar, guiar y apoyar a las víctimas para que denuncien su explotación y difundir los derechos que le son garantizados, tanto a los testigos como a quienes denuncian.

## Pilar 3 - Procesamiento y cumplimiento

### Objetivo 1:

Otorgar información pertinente sobre los procedimientos judiciales y administrativos a la comunidad

### Medidas:

- Mantener informado al público en general sobre el desarrollo de los casos, a los efectos de crear seguridad y confianza en la ciudadanía respecto al seguimiento de las denuncias.

## Pilar 4 - Apoyo y protección de las víctimas

### Objetivo 1:

Concienciar y prestar colaboración para la protección de las víctimas y los testigos del hecho punible de trata de personas

### Medidas:

- Generar conciencia ciudadana sobre la necesidad imperativa de proteger la privacidad y la identidad de las personas objeto de trata a los efectos de cuidar su seguridad y evitar la doble victimización.
- Crear una dependencia especializada en trata de personas en el albergue municipal, a fin de obtener asesoramiento específico en la brevedad posible.
- Tener conocimiento y resaltar las brechas y desafíos en la prestación de servicios legales para las víctimas y testigos, a fin de detectar posibles acciones que colaboren desde el gobierno departamental y municipal.

### Objetivo 2:

Ayudar a las víctimas de trata a aprender nuevas habilidades y en última instancia, desarrollar opciones para una nueva vida.

### Medidas:

- Crear y apoyar actividades que proporcionen el bienestar físico, psicológico y social, que colaboren a la recuperación de personas víctimas de trata, incluya la provisión de vivienda, asesoramiento, asistencia jurídica, asistencia sanitaria, médica, psicológica y material, y empleo, educación y oportunidades de formación.
- Generar espacios de formación y acuerdos multilaterales centrados en lo siguiente:
  - Mejorar las habilidades de alfabetización y matemática.

- Aumentar la capacidad de acceder a los sistemas bancarios.
- Abordar la salud, el bienestar físico y mental y aumentar la vida independiente;
- Mejorar la conexión social, identificar y acceder a apoyos comunitarios, y establecer y mantener relaciones familiares.

Lógicamente, los cuatro pilares están interrelacionados y proporcionan una respuesta holística, lo que significa que medidas idénticas o similares apuntan a lograr objetivos bajo más de un pilar. Por lo tanto, las actividades emprendidas para alcanzar los objetivos de un pilar en diferente medida también contribuyen al logro de objetivos dentro de otros pilares.

Habiendo descrito los 4 pilares en las que deben estar basadas iniciativas del gobierno departamental y municipal, como también qué actividades específicas implican trabajar en cada pilar, resulta necesario que el gobierno departamental desarrolle planes específicos que adapten lo sugerido en los cuatro pilares a la realidad de las instituciones. Para ello, debe considerarse lo siguiente:

- Insumos: los recursos financieros, materiales o humanos necesarios para llevar a cabo las medidas, no perdiendo de vista los objetivos sugeridos (por ejemplo, financiación, legislación, directrices prácticas, proveedores de servicios).
- Actividades: el trabajo que implementan las agencias responsables (por ejemplo, acuerdos de gobernanza, procesos de derivación, planificación de casos, prestación de servicios).
- Resultados: los productos y servicios puestos a disposición (por ejemplo, colocaciones de apoyo, campañas de concientización, investigaciones y procesamientos).
- Resultados deseados a corto, mediano y largo plazo: los cambios que resultan de tener produjeron los resultados (por ejemplo, cambios en conocimientos, actitudes, comportamientos y circunstancias).
- Influencias externas: las cosas fuera del control de una agencia que pueden influir en si se pueden lograr los resultados esperados, por ejemplo, un entorno político cambiante (Hulme 2017; Morgan y Homel 2011).

## Evaluación de las medidas de acuerdo a los objetivos perseguidos en cada pilar

Se debe recopilar datos para demostrar el cambio; pues ellos proporcionan evidencia de que una salida ha causado un cambio; así como, información sobre el tamaño y el valor del cambio. La evaluación es una parte clave del proceso de resolución de problemas al desarrollar, implementar y revisar iniciativas para prevenir y responder al crimen, como lo describen Morgan y Hulme, 2017.

Los tipos de evaluación más comunes en la prevención y tratamiento del crimen son de proceso y/o de resultado. Una evaluación del proceso tendría como objetivo mejorar la comprensión de las actividades que se realizan para alcanzar los objetivos y si se han implementado según lo planeado, a veces, denominado «fidelidad de implementación». Una evaluación del resultado tendría como objetivo valorar la eficacia general de las medidas aplicadas, su impacto en las víctimas/sobrevivientes, los delinquentes, las diversas partes interesadas y la comunidad en general (Morgan y Hulme, 2017).

## Acciones colaborativas preventivas y de detección recomendadas específicamente al Municipio de Encarnación en general y respecto al paso fronterizo a Posadas, Argentina.

### Contexto

Teniendo en cuenta que Encarnación es el municipio que linda con la ciudad de Posadas y es la localidad donde más se observan casos de trata de personas interna y se presume la principal zona de tránsito para la trata internacional, el gobierno local debe estar al tanto de las políticas de todas las instituciones que inciden en la problemática, incluyendo las migratorias vigentes en relación a la trata de personas. Además, debe coadyuvar a la articulación de nuevos esfuerzos que faciliten la atención a las mujeres y niñas; así, con el cumplimiento y refuerzo del plan de acción nacional, desde el ámbito de sus funciones.

Ahora bien, ante la consulta al gobierno municipal sobre las acciones vigentes que se están realizando han informado:

- La Dirección de la Mujer de dicha entidad se encuentra enfocada en la prevención y tratamiento integral de las mujeres en situación de violencia.
- Contar con un albergue municipal para las víctimas de violencia y atender aquellos casos de trata que son derivados por instancias judiciales.
- Cuando llega al conocimiento de la dependencia casos de trata de personas, generalmente derivan las denuncias al Ministerio de la Mujer y esta última es la encargada de derivar las denuncias a la fiscalía, policía, etc.
- El área de psicología de la Dirección de la Mujer brinda servicios a aquellas mujeres que quieran recuperarse de situaciones de violencia, incluyendo a víctimas de trata.

Además, como acciones pasadas realizadas contra la trata de personas, se menciona el dictamamiento de la Ordenanza 295/15 «Encarnación ciudad que protege a sus niñas de la trata y la explotación sexual» que, básicamente, dispuso la colocación de carteles en locales comerciales y espacio públicos respecto al servicio de fono ayuda 147 para la denuncia de los casos.

Se mencionan como barreras para la lucha contra la trata que las diferentes instituciones abocadas a la lucha no han bajado lineamiento específico a seguir en los casos; como también que las personas que acuden desconocen totalmente los derechos que le son garantizados. Además, informaron que no tienen comunicación con la administración central para la planificación de acciones.

Por otra parte, se menciona que la política preventiva respecto a la trata de mujeres y niñas en su mayoría es llevada a cabo por la Secretaría Regional del Ministerio de la Mujer. En cuanto al protocolo que utilizan para asistir a víctimas, utilizan los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Mujer.

Por otra parte, verificando fuentes de información pública abierta, se tiene constancia de que en los últimos cinco años, específicamente en relación al paso Encarnación - Posadas, el Comité de Integración Argentina (Posadas) - Paraguay (Encarnación) se ha reunido en diciembre del 2021 (MRE, 2023). En esta oportunidad, la Comisión de Género compartió las actividades realizadas en el marco de la iniciativa «MERCOSUR libre de Trata» y surgió la recomendación sobre la necesidad de capacitación de los funcionarios que trabajan en frontera acerca del flagelo, incluyendo también organismos consulares de ambos países.

## Sugerencias basadas en la evidencia colectada

Surge, nítidamente, que las tareas para luchar contra la trata de personas en el municipio de Encarnación no se encuentran preestablecidas y ordenadas. Actualmente, La Dirección de la Mujer de dicha institución solo tiene intervención en casos de violencia contra la mujer y no así en caso de trata de mujeres y niñas. Esto constituye una situación que, urgentemente, debe ser revertida, como puntapié para el ordenamiento de la política municipal.

La Municipalidad de Encarnación debe estar enterada y contar con la información respecto a todas las acciones que se lleven a cargo localmente en materia de trata. En este sentido, debe condensar todas las normativas que hacen al ámbito y definir, específicamente, de qué manera colaborará al cumplimiento de ellas. Además, debe dictar sus propias normativas y protocolos que bajen a su ámbito y posibilidades las acciones a realizar.

Por otra parte, además de las recomendaciones brindadas con anterioridad a la Gobernación y a la totalidad de los municipios que la integran, la Municipalidad de Encarnación debe prestar especial atención a los potenciales captadores de trata de personas de la región, generando y apoyando mayores exigencias documentales y físicas de control a los mismos, como ser: agencias de viajes, hoteles, posadas, agencias de empleo, agencias de modelaje, clubes deportivos, etc.

Específicamente, con relación al cruce migratorio Encarnación - Posadas, la dinámica fronteriza reviste especial atención, por lo cual se sugieren que el Municipio incentive y refuerce las siguientes medidas preventivas y de detección:

- Incentivar, promover y apoyar la digitalización de la identidad de las personas, a los efectos de evitar recibir documentación apócrifa;
- proponer que mayor documentación sea exigida para la salida de menores del país, cuando estos no están acompañados de sus padres; como así también, la digitalización de cualquier documento que no sea de identidad;
- incentivar investigaciones que revelen el nivel de corrupción en los puntos de control migratorio y su impacto en el crimen de trata de personas;
- sugerir la capacitación a nivel técnico y humano de los funcionarios que desempeñan funciones en puestos migratorios;
- proponer a las instituciones la rotación de funcionarios en los puntos fronterizos a los efectos de disminuir la corrupción en los puestos de control y la insensibilidad ante los casos de trata de personas;
- coordinar con las demás instituciones la instalación de puestos de control en aquellos puntos informales de paso fronterizo, sean por vía terrestre o fluvial;
- reforzar el control policial en los puntos migratorios, pues estos constituyen zonas sensibles y de interés para los captadores.

## Análisis hemerográfico

A continuación, se realiza un análisis de las principales noticias relacionadas al delito de trata, proxenetismo y trata internacional en el departamento de Itapúa y específicamente, Encarnación.

En cuanto a las noticias analizadas, teniendo en cuenta los datos presentados en el apartado anterior, en su mayoría en la zona, las captadoras son mujeres. Las menores de edad, en su mayoría, caen en las redes bajo engaños de trabajos como el trabajo doméstico. El paso fronterizo es uno de los lugares de mayores traslados con Argentina, en donde se necesita reforzar los controles ya que algunas veces, estas personas intentan pasar la frontera por medios tradicionales y no necesariamente clandestinos. Además, muchas menores de edad son trasladadas de Encarnación a Argentina con el objetivo de prostituir las.

**Título:** «Dos Chicas denuncian a una mujer por proxenetismo»

**Publicación:** ABC Color

**Lugar:** Encarnación, Paraguay

**Fecha:** 25 de agosto del 2006

Dos jóvenes menores de edad que eran explotadas por una supuesta red dedicada a la prostitución.



**Título:** «Detienen a una mujer por trata de personas»

**Publicación:** ABC Color

**Lugar:** Encarnación, Paraguay

**Fecha:** 14 de agosto del 2018

Una joven que trabajaba para la mujer denunció que bajo engaño fue contratada para trabajar como moza, cuando tenía 20 años. Al principio le exigía trabajar de masajista, luego le obligó a prostituirse para pagar deudas que había contraído con su patrona. Posteriormente, la obligaba a transportar todas las semanas a tres mujeres hasta la ciudad de Posadas (Argentina) para ejercer la prostitución callejera.



**Título:** «Rescatan a 8 menores de edad explotados sexualmente en Encarnación»

**Publicación:** Base. Investigaciones Sociales

**Lugar:** Encarnación, Paraguay

**Fecha:** Sin fecha



Efectivos de la Policía Nacional rescataron a ocho menores de edad que eran prostituidos en la vía pública y en una casa de citas en la ciudad de Encarnación. El modus operandi consistía en prostituir a los chicos en la vía pública y dentro de la casa, hasta donde acudían clientes en lujosos vehículos.

**Título:** «Mujer lideraría red de trata de personas en Encarnación»

**Publicación:** Paraguay.com

**Lugar:** Encarnación, Paraguay

**Fecha:** 6 de diciembre del 2019



Un hombre denunció que su hija de 18 años fue raptada bajo la promesa de trabajar como niñera en la ciudad de Encarnación, sin embargo, fue encerrada en un burdel.

**Título:** «Traen de vuelta al país a adolescente víctima de trata en Argentina»

**Publicación:** Última Hora

**Lugar:** Posadas (Misiones) - Argentina

**Fecha:** 26 de noviembre del 2021



Una joven de 15 años que era víctima de trata de personas en Argentina fue restituida al país este viernes por el Consulado paraguayo de Posadas y agentes de la Dirección de Investigación de Trata de Personas, Investigación Criminal y la Dirección de Hechos Punibles de la Policía Nacional. La joven fue llevada en forma ilegal al vecino país, cruzando en canoa a través de un puerto clandestino. En un control rutinario de la Gendarmería Argentina en una zona aledaña a la ciudad de Posadas, días atrás se procedió a la detención de un vehículo con cinco ocupantes, todos de nacionalidad paraguaya, entre ellos, la adolescente. Tras solicitarle las documentaciones, los agentes constataron que ella cruzó de forma ilegal la frontera.

**Título: «Detuvieron a una pareja de alemanes que quiso cruzar la frontera con Paraguay con tres menores indocumentados»**

**Publicación:** TN Argentina

**Lugar:** Encarnación - Posadas (Misiones)

**Fecha:** 15 de septiembre 2022



En la frontera entre la ciudad de Posadas (Misiones) y la ciudad de Encarnación, la policía detuvo a una pareja de alemanes que intentaban cruzar a Paraguay con una bebé sin documentación y dos menores de edad con pasaportes alemanes.

A pesar de no comunicarse fluidamente en español, los detenidos presentaron cédulas paraguayas y confirmaron a la policía que, días atrás, cuando salieron de Encarnación y entraron a Posadas, nadie les pidió ningún tipo de documentación y no tuvieron impedimentos para circular con los niños, por lo que ahora pretendían regresar al país vecino.

**Título: «Posadas: tres detenidos en investigación por trata de persona»**

**Publicación:** El territorio

**Lugar:** Posadas (Misiones)

**Fecha:** 5 de octubre 2022



La investigación comenzó en el mes de agosto a raíz de que la víctima, una joven de 20 años, había manifestado a profesores de un centro educativo donde asiste, que estaba sufriendo violencia de género, por ello se entrevistó con psicopedagogos y psicólogos, llegando a radicar la denuncia a la línea gratuita 137.

Desde allí, los profesionales la asistieron constantemente y constataron que habría indicios de que la víctima podría estar sufriendo el delito de trata. Por ello, la División Trata de Personas dependiente de la Dirección Investigaciones Complejas fue alertada del hecho y comenzó con amplias investigaciones que llevó a la realización de dos allanamientos simultáneos donde detuvieron a dos hombres y a una mujer.



## Principales conclusiones

En este apartado, se realiza un resumen sobre las principales conclusiones de la investigación.

La primera de ellas resulta en que el perfil de trata en Paraguay destaca principalmente a los niños y niñas menores de edad, que son víctimas tanto del criadazgo como del trabajo forzoso, así también la principal explotación de personas se observa en el Chaco y en las comunidades indígenas.

Paraguay es una ruta principal. Presenta mayor riesgo de tráfico por la triple frontera. Las víctimas se encuentran identificadas en países de la región y su tránsito se lleva a cabo hacia Europa. La situación socioeconómica de las víctimas es clave al identificarlas dentro del territorio nacional, ya que la pobreza es un punto determinante a la hora de hablar sobre cómo estas víctimas son reclutadas por medio de promesas en cuanto a un mejor futuro económico. El método actual más común de reclutamiento es el de las redes sociales.

Este perfil de trata se demuestra por medio del análisis cuantitativo descriptivo realizado a los casos registrados y brindados por la base de datos de la Policía Nacional. Los tratantes, en su mayoría, llevan a las víctimas en un 48% para proxenetismo y en un 52% como parte de trata internacional, estos en su mayoría son mayor a 40 años. No se descarta que existe un importante número de tratantes que se encuentran entre los 18 a 25 años.

Las víctimas a nivel nacional en un mayor porcentaje son mujeres, casi en un 90%. El mayor delito por el cual son víctimas es el proxenetismo, además de que en su mayoría son menores de edad. Los departamentos de mayor foco para estos casos registrados desde el 2019 hasta el 2023 son el departamento central y Alto Paraná. Uno de los hallazgos más importantes es la cantidad de mujeres menores de edad víctimas, representando el 85% de los casos.

Los datos observados en el departamento de Itapúa muestran que en su mayoría las víctimas de proxenetismo son mujeres menores de edad, como mencionamos anteriormente, y además, la ciudad principal es Encarnación. Para esta ciudad, los casos registrados en cuanto al sexo de las víctimas también se destacan las niñas como víctimas de proxenetismo.

Con respecto a las conclusiones del análisis de las políticas públicas, se puede afirmar que Paraguay posee un moderno y amplio marco normativo. Así también se cuenta con el PNTN 2020 - 2024 vigente, sin embargo, las acciones insertas en el PNTN 2020 - 2024 en su mayoría no se llevan a cabo. Las principales limitantes son la falta de adecuación respecto al PNTN 2020 - 2024 a las funciones misionales de las Instituciones. La falta de operativización del Fondo inserto en la ley conlleva la falta de recursos por parte de las Instituciones lo que limita a las Instituciones. Debido a ello, a lo sumo se realizan una o dos actividades anuales como ser charlas de capacitación que carecen de un resultado palpable.

Un punto evidente en la investigación es que las instituciones encargadas de combatir la trata de personas tienen un alcance limitado, ya que su campo de acción se encuentra, principalmente, en el

departamento Central. El departamento de Itapúa y la ciudad de Encarnación carecen de recursos estatales tanto preventivos como paliativos; así como de medidas de cuidado destinadas a las víctimas de trata de personas. Es decir, se está ante una centralización de la atención con respecto a las víctimas de trata de personas, lo que conlleva una desprotección con respecto a la zona.

Sobre lo mencionado, es importante resaltar la ausencia del Ministerio Público con sedes fiscales especializadas, y juzgados especializados en trata de personas.

Otro hallazgo a tener en cuenta, es que en Encarnación y el departamento de Itapúa no existen refugios estatales a fin de proteger a las víctimas que pudieran ser rescatadas. Por consiguiente, al carecer de albergues, no cuenta con servicios especializados que son necesarios a los efectos de brindar apoyo y atención médica a las víctimas.

Por último, con respecto al gobierno local, tanto la Gobernación de Itapúa como la Municipalidad de Encarnación carecen de una intervención real sobre la problemática de la trata de personas. De las informaciones brindadas se observa que ni una de ellas está dirigida a acciones concretas de prevención y combate contra la trata de personas, solamente se realizaron actividades esporádicas sin sostenibilidad en el tiempo.

Sin embargo, ante la situación desalentadora se ha identificado que el gobierno central y los municipales pueden contribuir activamente a través del enmarcamiento de sus acciones en los pilares específicos sugeridos, a fin de que sus iniciativas no resulten aisladas e inocuas. Ambos gobiernos deben comprender que son protagonistas y colaboradores para lograr el consenso de las instituciones y así emprender las acciones sugeridas, más que nada por la cotidianeidad de los gobiernos departamentales y municipales, que aparece un profundo y mejor conocimiento de la realidad local.

En el caso específico del municipio de Encarnación, primeramente, se halló que debe incluirse a la trata de personas como flagelo contra el cual debe combatir también la institución, en lugar de enfocarse solo en lo relacionado a la violencia contra la mujer. Además, se han detectado medidas preventivas y de detección más específicas y pertinentes respecto al paso fronterizo a Posadas - Argentina. En general, ellas están direccionadas a sugerir, consensuar y promover en conjunto con otras instituciones que tienen mayor rango de facultades y acciones, iniciativas respecto a las causantes y factores alentadores de la trata de personas en el punto de control migratorio en específico y en la región.

## Bibliografía

- Naciones Unidas. (2014). “*Los derechos Humanos y la Trata de Personas.*” Folleto Informativo N° 36, Nueva York y Ginebra.
- Caffarena, Borja Mapelli. (2012). “*La trata de personas.*”
- Naciones Unidas. (2007). “*Manual para la lucha contra la trata de personas.*” Nueva York.
- Barvinsk, Georgina María. (2014). “*La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera.*” Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2005). “*La trata de personas en el Paraguay: estudio de casos. Asunción.*” OIM.
- Naciones Unidas. (2000). “*Informe del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional sobre la labor de sus períodos de sesiones.*”
- United Nations. (2004). “*United Nations Convention Against Transnational Organized Crime And The Protocols Thereto.*” New York.
- Naciones Unidas. (2007). “*Manual para la lucha contra la trata de personas*”
- Wills, M. (2009). “*Delimitación conceptual del tema de género.*” Grupo de Memoria.
- UNODC. (2020). “*Global Report on Trafficking in Persons*”.
- Equipo de Investigación Grupo Luna Nueva. (2005). “*Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual.*” Asunción.
- Barvinsk, Georgina M. (2014). “*La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera.*” URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad 14 (junio): 67.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2022). “*Ocupación Informal. EPHC 2016 - 2021.*”
- Molinier, Lila, and Verónica S. Geoghegan. (2018). “*Las desigualdades departamentales, el gasto y el financiamiento del desarrollo territorial. Problemas y desafíos de los recursos departamentales.*”
- Morgan A & Homel P 2011. A model performance framework for community based crime prevention. Technical and background paper series no. 40. Canberra: Australian Institute of Criminology. <https://aic.gov.au/publications/tbp/tbp040>
- Morgan A & Hulme S 2017. Guide to evaluating your public safety infrastructure project. Melbourne: Victorian Department of Justice and Community Safety and Australian Institute of Criminology. <https://www.crimeprevention.vic.gov.au/guide-to-evaluating-your-public-safety-infrastructure-project>
- Sommer, Christian G. (2016). “*Human Trafficking in Argentina. Recent Implications of Prosecution and Victims Assistance.*”
- Sosa, Sara M. (2017). “*Importancia de la recuperación de activos en la lucha contra el crimen organizado.*” REVISTA JURÍDICA 7.
- Department of State. United States of America. “*TRAFFICKING IN PERSONS REPORT.*” State Department. Accessed July, 2023.
- García, Noemí. (2021). “*Esclavitud infantil en Paraguay: el criadazgo.*” Ayuda en Acción.

## Normativas

- Constitución Nacional de la República del Paraguay. 1992.
- Ley N° 4788 “Integral Contra La Trata de Personas”
- Ley N° 1160/97 “Código Penal de la República del Paraguay”
- Ley N° 1286/98 “Código Procesal Penal de la República del Paraguay”.
- Ley N° 213/1991 “Código del Trabajo”
- Ley N°1600/2000 “Contra la violencia Doméstica”
- Ley N° 180/2001 “Código de la Niñez y la Adolescencia”
- Ley N° 2396/004 “Que aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Protocolo de Palermo
- Ley N° 4295/2015 “Que establece el procedimiento Especial para el tratamiento del Maltrato Infantil en la Jurisdicción Especializada”
- Ley N°4788/2012 “Ley Integral contra la Trata de Personas”
- Ley N° 5407/2015 “Ley de Trabajo Doméstico”
- Ley N° 5777/2016 “De Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia y su Decreto Reglamentario N°6973/2017”
- Ley N°6486/2020 “De Medidas de Cuidado y Adopción”
- Ley N°3117/2006 “Convención de las Naciones Unidas sobre la esclavitud.
- Ley N°1930/1967 “Convenio N°29 de la OIT sobre trabajos forzados”
- Ley N°5/1992 “Declaración Universal de los Derechos Humanos”
- Ley N°1331/1967 “Convenio N°105 de la OIT, sobre la abolición del trabajo forzoso”
- Ley N°5/1996 “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”
- Ley N°4/1992 “Pacto Internacional de Derechos de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Art. 6 y 7”
- Ley N°1 /1989 “Convención Americana de los Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica”
- Ley N°1215/1986 “Convención sobre la Eliminación de todo tipo de discriminación contra la Mujer CEDAW”
- Ley N°1040/1997 “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”
- Ley N°57/1990 “Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”
- Ley N° 605/1995 “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem Do Para”
- Ley N°1062/1997 “Convención Interamericana sobre Tráfico de Menores “

- Ley N°2396/2004 “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional. Protocolo de Palermo”
- Ley N°1657/2001 “Convenio N.º 182 OIT, sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil”
- Ley N°2134/2003 “Protocolo Opcional para la Convención sobre los Derechos del Niño sobre Venta de Menores, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil”
- Ley N° 2298/2003 “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”
- Ley N°3533/2008 “Protocolo facultativo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”
- Ley N°2134/2003 “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”
- Ley 898/96 Orgánica Municipal
- Ley 426/94 que organiza el gobierno departamental
- Decretos Presidenciales, Resoluciones Ministeriales y Convenios
- Decreto N°4473/2020 “PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY” (PNTTP) 2020-2024”
- Decreto N° 4951 - Listado de Trabajo Infantil Peligroso de Paraguay
- DECRETO 6973/2017 “POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 5777/2016 “DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS MUJERES, CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA”
- Ordenanza 295/15 “*Encarnación ciudad que protege a sus niñas de la trata y la explotación sexual*”, dictada por la Municipalidad de Encarnación.



# Anexos

## ANEXO 1 - Solicitud #69882

Fecha de la solicitud: 19/05/2023

Fecha de respuesta: 09/06/2023

Realizada por: POLICÍA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Institución: Policía Nacional del Paraguay

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/69882>



## ANEXO 2 - Solicitud #72615

Fecha de la solicitud: 11/07/2023

Fecha de respuesta: 01/08/2023

Realizada por: Paola Gayoso

Institución: Ministerio de Relaciones Exteriores



## ANEXO 3 - Solicitud #72685

Fecha de la solicitud: 12/07/2023

Fecha de respuesta: 31/07 /2023

Realizada por: Paola Gayoso

Institución: Ministerio de educación y Ciencias

[https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/255743-72685Memo\\_DGTCEEByEMN969\\_MEpdf-72.685Memo\\_DGTCEEByEMN969\\_ME.pdf](https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/255743-72685Memo_DGTCEEByEMN969_MEpdf-72.685Memo_DGTCEEByEMN969_ME.pdf)



#### **ANEXO 4 - Solicitud #72688**

Fecha de la solicitud: 12/07/2023

Fecha de respuesta: 24/07 /2023

Realizada por: Paola Gayoso

Institución: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/8893921-NotaDNIN71-23pdf-NotaD-NIN71-23.pdf>



#### **ANEXO 5 - Solicitud #72689**

Fecha de la solicitud: 12/07/2023

Fecha de respuesta: 27/07 /2023

Realizada por: Paola Gayoso

Institución: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/72689>



#### **ANEXO 6 - Solicitud #72693**

Fecha de la solicitud: 12/07/2023

Fecha de respuesta: 27/07 /2023

Realizada por: Paola Gayoso

Institución: Ministerio de la Mujer



#### **ANEXO 7 - Solicitud #72697**

Fecha de la solicitud: 12/07/2023

Fecha de respuesta: 18/07 /2023

Realizada por: Paola Gayoso

Institución: Dirección Nacional de Migraciones





### **ANEXO 8 - Solicitud #72697**

Fecha de la solicitud: 28/09/2023

Fecha de respuesta: 04/10/2023

Realizada por: Alejandra Mendoza

Institución: Gobernación de Itapúa

[https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1450469-MemoSM165\\_2023pdf-MemoSM165\\_2023.pdf](https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1450469-MemoSM165_2023pdf-MemoSM165_2023.pdf)



### **ANEXO 9 - Solicitud #75973**

Fecha de la solicitud: 11/10/2023

Fecha de respuesta: 18/10/2023

Realizada por: Alejandra Mendoza

Institución: Ministerio de la Mujer

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/75973>



### **ANEXO 10 - Solicitud #75569**

Fecha de la solicitud: 27/09/2023

Fecha de respuesta: 18/10/2023

Realizada por: Alejandra Mendoza

Institución: Ministerio de la Mujer <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/1704592-Nota6333AIP75569pdf-Nota6333AIP75569.pdf>





**suma**  
**mos** derechos  
igualdad



Kuña Róga



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y  
ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS  
IBEROAMERICANOS

Con el financiamiento de:



Cooperación  
Española