

Trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de esclavitud moderna

María Molinas Cabrera

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

Elba Núñez Benítez,

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa
de los Derechos de la Mujer (Cladem) - Paraguay¹

La trata de personas es una forma de esclavitud moderna vinculada directamente a la pobreza y las desigualdades sociales, constituyendo uno de los crímenes más brutales de la historia de la humanidad, al que mujeres y niños están mayoritariamente expuestos. Paraguay es uno de los países más pobres y desiguales del mundo y la trata es un fenómeno que empieza a verse como un iceberg, por lo que requiere de la acción urgente, integral y eficaz del Estado, con un enfoque de derechos que proteja a las víctimas, y evite el estancamiento en acciones represivas aisladas sin justicia real.

INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un fenómeno mundial vinculado a los movimientos y migraciones nacionales e internacionales, que tiene como víctimas principales a las mujeres de todas las edades y a las niñas y niños, y surge cada vez con mayor intensidad a causa de la mundialización económica, la feminización de la migración, entre otros factores. Muchas de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la trata de personas se dirigen específicamente hacia las mujeres², por lo que el sexo y la edad de la víctima deben ser considerados relevantes para la aplicación de políticas.

¹ El presente informe toma como base y amplía el art. 6 del informe sombra preliminar sobre el estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) por parte del Estado paraguayo, elaborado conjuntamente por un equipo de redactoras del Cladem y de la CMP para su presentación en la sesión 32º del comité de la Cedaw, en enero de 2005, y que fue sometido a un proceso de consulta ciudadana.

² Coomaraswamy, Radhika. "Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer". Informe de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, 56º período de sesiones, 2000. E/CN.4/2000/68, párr. 1.

La trata constituye una forma análoga de esclavitud, pues implica intercambio comercial con seres humanos y su sujeción a la explotación o trabajos forzados. Entre sus principales causas se encuentran la miseria, la falta de oportunidades y las desigualdades que afectan a amplias poblaciones generando exclusión. Las formas de explotación de las víctimas de trata son variadas, pero en el presente artículo nos concentraremos en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, por ser un tema que recientemente surgió a la luz pública con gran intensidad a partir de denuncias de víctimas y la muerte de una joven en una ciudad española, sin ignorar que este problema está en conexión con las demás modalidades de trata de personas³.

Paraguay es considerado actualmente uno de los principales países de origen de las mujeres traficadas, según la Organización Internacional de Migraciones (OIM). En el año 2003 trascendieron dos casos de redes de prostitución desbaratadas en España, en las que fueron detenidas muchas mujeres paraguayas y también proxenetas paraguayos⁴. El tráfico hacia Buenos Aires también ha trascendido a partir de denuncias públicas sobre mujeres adolescentes que son llevadas con el atractivo de conseguirles un “buen trabajo”⁵, lo que nos remite a la situación desatendida de desigualdades sociales y crisis agudizada, en la cual las escasas oportunidades de empleo adecuado constituyen un factor económico preponderante de exposición a la vulnerabilidad para las mujeres adultas, jóvenes, adolescentes y niñas.

En los instrumentos del derecho internacional el concepto de trata ha variado históricamente, asociado inicialmente al tráfico de mujeres blancas para la prostitución (trata de blancas). No ha contado con una definición amplia sino hasta el 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 (Palermo, 2000), Ley 2.396/04 ratificada recientemente por Paraguay. En su artículo 3 se define:

“a) La trata de personas es la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vul-

³ Por ejemplo, el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y el sistema de criaditas y criaditos en Paraguay son formas de trata de personas que afectan principalmente a niñas y adolescentes, que requiere ser atendido en un abordaje integral del problema.

⁴ Martínez, Ofelia. “El tráfico de mujeres”, en Informativo Mujer, año 16, N° 169, mayo/junio de 2004, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), pág. 55.

⁵ Ibid.

nerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autonomía sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

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

El carácter forzado de la trata es lo que la diferencia del tráfico de personas, y este punto ha sido tema de amplio debate, pues la presunción de consentimiento o no consentimiento es un tema complejo de definir, y es una situación que puede variar de un momento a otro, dependiendo del contexto y de las relaciones de poder en juego, por lo que es preciso manejar un sentido amplio sobre el consentimiento informado. De otro modo se corre el riesgo de originar sobrevictimización por el hecho de que en la práctica se busque probar primero si hubo consentimiento de la víctima.

Debe señalarse que la trata puede implicar el tráfico a través de fronteras nacionales o internacionales, y que este traslado coloca a la víctima en condición de vulnerabilidad cuando queda “aislada cultural, lingüística o físicamente, y se le deniega la identidad jurídica o el acceso a la justicia”⁶. Asimismo, es muy importante no confundir el concepto de trata con la migración ilegal y evitar la aplicación de medidas que restrinjan la libre circulación de las mujeres.

Marco legal e institucional

Paraguay cuenta desde 1992 con una disposición constitucional que “establece la responsabilidad conjunta de la familia, la sociedad y el Estado de garantizar al niño y la niña su desarrollo armónico integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación”⁷.

⁶ Coomaraswamy, Radhika. *Op.cit.*, párr.15.

⁷ Constitución de la República del Paraguay (1992), artículo 54 “De la protección al niño”.

Y desde el año 1997 el Código Penal sancionado establece penalizaciones específicas: el comercio sexual libre entre personas adultas y la prostitución voluntaria no constituyen delito penal, pero sí la trata de personas (art. 129), el proxenetismo (art. 139) y la rufianería (art. 140). Sin embargo, no se establece sanción penal para el que participa como “cliente” en situaciones de explotación sexual comercial infantil y adolescente, aunque pueden aplicarse otras tipificaciones y penalizaciones vinculadas⁸.

Pero incluso en los casos en que existen sanciones específicas para los responsables de comerciar sexualmente con mujeres, niñas o adolescentes, la principal medida implementada por el Estado paraguayo consiste en la realización de “redadas” policiales, en las que la víctima de explotación sexual es tomada presa y tratada como delincuente, mientras que los delincuentes reales quedan en libertad e impunes⁹, aunque existen indicaciones específicas en la normativa de la Ley Orgánica Municipal¹⁰, que dispone entre sus funciones prevenir y reprimir las actividades relacionadas con el tráfico ilegal de personas, especialmente mujeres y niñas y niños.

En general, las actuaciones del Estado paraguayo son aún muy incipientes frente a la magnitud y complejidad del problema. Las respuestas han sido mayoritariamente reactivas y de carácter represivo frente a la emergencia de denuncias o acciones de otros países, aunque deben resaltarse la existencia de iniciativas recientes con un enfoque de coordinación y cooperación interinstitucional, que requieren ser continuadas y fortalecidas.

Una de estas iniciativas constituye el Proyecto PR-T1012 “*Apoyo a la lucha contra el tráfico de personas, especialmente mujeres, niñas y niños*”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que se encuentra implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)¹¹. También se ha conformado una mesa interinstitucional coordinada por el MRE, integrada por la OIM, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio Público, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción, la organización no gubernamental Luna Nueva, el Foro de Mujeres del Mercosur, la Secretaría de Repatriados y la Secretaría de Turismo.

⁸ Molinas, María y Vallovera, Luis. “Guía para formadores de opinión: conceptos y orientaciones para el abordaje de la explotación sexual comercial infantil”. Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la frontera Paraguay – Brasil. OIT/IPEC. Asunción, 2000, pág. 12.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Art. 6 de la Ley N° 222.

¹¹ Información proveída por Graciela Zelaya, funcionaria de la Secretaría de la Mujer, noviembre de 2001.

Asimismo, en el nivel municipal, a partir de la emergencia de numerosas denuncias de mujeres víctimas de tráfico con fines de explotación sexual, la concejala Ana María Ferreira presentó una minuta ante la Junta Municipal de Asunción y gracias a esto se emitió una resolución por la cual se “*comprometen los esfuerzos de la Junta Municipal en acciones tendientes a la erradicación de personas con fines de explotación sexual dentro de su compromiso de prevenir todas las formas de discriminación contra las mujeres y el respeto de los derechos humanos*”¹².

También recientemente se estableció el *Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes* como parte de las políticas sociolaborales y de la Niñez y la Adolescencia¹³, cuyo aspecto positivo ha sido su elaboración en el marco de un proceso participativo impulsado por actores claves de la sociedad civil, con apoyo de organismos internacionales. El problema es que en los hechos no se cuenta con los recursos económicos ni con el equipo técnico adecuado para llevarla a la práctica.

Otro ejemplo constituye el II Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, que no cuenta con un programa específico de prevención, protección o reinserción para víctimas de tráfico con fines de explotación sexual¹⁴. Además, el presupuesto de la SMPR representa el 0,1% del Presupuesto General de Gastos de la Nación¹⁵, lo que constituye un indicador de debilidad institucional.

Fuera de la acción del Estado, tampoco existen programas específicos y planes de acción para la rehabilitación y protección de las víctimas de trata o explotación sexual infantil, sólo algunas experiencias de casos particulares, como el Hogar María Reina o la Fundación Remar, que no atienden con especificidad a víctimas de trata, pero dan servicios a grupos de niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Únicamente la organización Luna Nueva cuenta con un centro de atención a niñas y adolescentes explotadas sexualmente¹⁶ y está trabajando en una investigación sobre tráfico de mujeres.

Por otra parte, existen programas que con relación al tráfico de niños y niñas, tanto interno como externo, han logrado avances con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales,

¹² Resolución N° 3.231/04. Junta Municipal de Asunción, 19 de mayo de 2004.

¹³ Decreto presidencial N° 2.616 del 31 de mayo de 2004.

¹⁴ Intervención de la doctora Claudia García, Directora Sectorial de la SMPR. Véase relatorio del seminario “Tráfico de personas con fines de explotación sexual” (diciembre de 2003). MRE, Dirección de Política Bilateral, Mesa para Asuntos Especiales y la OIM. Asunción, pág. 34.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Información proveída por Marta Diarte, funcionaria de la SMPR. Doc. del 27 de abril de 2004.

uno de ellos sobre explotación sexual en la zona de la llamada Triple Frontera¹⁷, y el otro sobre trabajo infantil doméstico y criadazgo. Estas cuestiones están fuertemente vinculadas a la trata de personas con fines de explotación sexual y deben ser ampliadas y fortalecidas, como por ejemplo el servicio de denuncia telefónica en la Triple Frontera y las instancias de coordinación interinstitucional.

Pero en general la trata de personas, la explotación de la prostitución de la mujer y la prostitución forzada constituyen zonas oscuras sobre las cuales el Estado paraguayo no ha investigado suficientemente, no ha desarrollado servicios específicos ni se ha ocupado de aplicar la legislación existente en forma suficiente. Tampoco se ha podido actuar con eficacia ante la sospecha de la existencia de mafias de tráfico y trata de personas, pues por su vinculación a través de prebendas con personal policial y otros agentes estatales son inaccesibles y los responsables permanecen casi siempre impunes ante la actuación del sistema de justicia.

A pesar de que se han realizado denuncias concretas de víctimas directas de tráfico, la justicia paraguaya no ha podido llegar a los principales imputados. Uno de los obstáculos es la existencia de cómplices dentro de las mismas instituciones públicas involucradas, empezando por el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el MRE. *“De otro modo no se puede explicar cómo esta gente obtiene pasaportes y visaciones en dos o tres días, cuando por los canales ordinarios establecidos demora entre dos semanas a tres meses”*¹⁸, según afirmaciones de un fiscal de una de las causas abiertas por tráfico.

También debe destacarse el impulso positivo de acciones de diálogo y articulación interinstitucional. En el 2004 se han registrado dos iniciativas de discusión y diálogo sobre el tráfico de mujeres, una de ellas impulsada por el MRE, y otra por la Comisión de Equidad de Género de la Junta Municipal de Asunción. Ambos eventos han abierto oportunidades de socialización de experiencias y conocimientos sobre el tema, así como de coordinación entre sectores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, que requieren de continuidad para concretar las ideas en políticas integrales y efectivas.

A partir del seminario *“Tráfico de personas con fines de explotación sexual”*, organizado por el MRE con la OIM, desde abril está funcionando una mesa de trabajo interinstitucional en el marco de una

¹⁷ De la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹⁸ Afirmaciones del fiscal Pedro Alderete con respecto a la denuncia de una joven que dijo ser víctima de tráfico para ser explotada sexualmente en España. Véase Martínez, Ofelia. *“El tráfico de mujeres”*, en Informativo Mujer, año 16, N° 169, mayo/junio de 2004, Asunción, CDE, pág. 55.

cooperación con el BID, que fue mencionada precedentemente. En otra instancia se está gestando la formulación de un plan nacional, y de un proyecto de cooperación a ser ejecutado por la SMPR para instalar un servicio de denuncia telefónica nacional y un centro de atención a víctimas de tráfico¹⁹, en el marco de una carta convenio suscrita por los gobiernos de Paraguay y de Estados Unidos de América, en la que *“acuerdan establecer y apoyar un proyecto diseñado a mejorar las capacidades institucionales del gobierno del Paraguay para implementar medidas efectivas contra el crimen transnacional y organizado, incluyendo el tráfico de personas”*²⁰.

Resulta fundamental la concreción de este tipo de proyectos, pero lo preocupante es que la atención de la problemática de trata dependa casi exclusivamente de la cooperación externa, por lo que los proyectos en curso generalmente pierden continuidad cuando los fondos externos no están disponibles. Debe señalarse también que para la prevención y erradicación de la trata se debe priorizar un enfoque de derechos para lograr la prevención, atención y protección de la víctima, considerando su edad y sexo, porque un accionar centrado en la represión del delito y el control de la migración ilícita no es adecuado y hasta puede tener efectos negativos en las víctimas, tal como lo ha señalado la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer²¹.

Convenciones, tratados y acuerdos internacionales

En el último año Paraguay ha avanzado bastante en términos de ratificación de instrumentos internacionales respecto a la trata de personas, como el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución y la Pornografía Infantil; la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Palermo, 2000). Los instrumentos internacionales ratificados pasan a formar parte del ordenamiento legal paraguayo en segundo lugar de prelación luego de la Constitución Nacional²².

Adicionalmente los documentos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 piden a los gobiernos que trabajen contra la trata de personas. En la Declaración del Programa de Acción de Viena se aborda la

¹⁹ Entrevista a Isa Ferreira, directora de Programa, OIT- Paraguay.

²⁰ La implementación de este proyecto estaría a cargo de la SMPR. Información proveída por Graciela Zelaya, funcionaria de dicha secretaría, noviembre de 2001.

²¹ Coomaraswamy, Radhika. Op. cit. passim.

²² Constitución de la República del Paraguay, 1992. Artículo 147.

“trata internacional” como forma de violencia basada en el género²³. La Plataforma para la Acción de Beijing, por su parte, aborda más ampliamente el fenómeno y exhorta a los gobiernos a que adopten medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado, con el objeto de eliminar la trata de mujeres. Entre ellas se encuentran las medidas encaminadas a proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas y a castigar a los autores por la vía penal y civil²⁴.

Como puede verse en la tabla 1²⁵, Paraguay ha sido signatario de convenciones, tratados, protocolos y declaraciones internacionales fundamentales, pero hace falta aún armonizar las leyes y políticas de Estado para cumplir con los compromisos contraídos formalmente.

Tabla 1: instrumentos internacionales relacionados a la trata de personas

Instrumento/ratificación	Contenido
Convenio para la Represión del Tráfico de Personas y de la Explotación y Prostitución (1949). Paraguay no es signatario.	Pretende penalizar los actos relacionados con la prostitución, pero no la prostitución en sí. Limita la definición de trata de mujeres a la trata con fines de prostitución.
Convención de las Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw 1979). Ratificado: Ley 1.215/86.	El artículo 6 requiere que los Estados Parte actúen para suprimir todas las formas de la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer y la recomendación general 19 del Cedaw define parámetros de la explotación de la prostitución.
Protocolo sobre la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Ratificado: Ley 1.683/01.	Se reconoce al Cedaw la competencia de recibir y considerar denuncias de las víctimas directas por la violación de derechos contemplados en la convención y exigir reparación de las libertades y los derechos afectados.

²³ Coomaraswamy, Radhika. Párr. 32. *Op.cit.*

²⁴ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995). *Plataforma de Acción, A/CONF.177/20, Objetivo Estratégico D3; párr. 130b.*

²⁵ *Elaboración basada en “Las posibilidades de armonización a partir de la firma de acuerdos internacionales”, en Sprandel, Marcia Anita (coord.) y cols. “La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en las legislaciones de Argentina, Brasil, Paraguay: alternativas de armonización para el Mercosur”. OIT, 2004. Capítulo 2, págs. 81 a 86; b) Bonelli Jáudenes, Elena y cols. (coord.). “Tráfico e inmigración de mujeres en España. Colombianas y ecuatorianas en los servicios domésticos y sexuales”. ACSUR-Las Segovias. s.l.n.a., págs. 28-33 y c) Coomaraswamy, Radhika. “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer”. Informe de relatora especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, 56º período de sesiones, 2000. E/CN.4/2000/68. Págs. 18 a 34.*

Instrumento/ratificación	Contenido
Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989). Ratificado: Ley 57/90.	Contiene disposiciones que expresamente comprometen a los Estados Parte a determinar los medios tendientes a evitar que las niñas y los niños sean víctimas de todo tipo de explotación y especialmente de explotación sexual.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (1994). Ratificado: Ley 605/95.	Menciona explícitamente el tráfico de personas y la prostitución coactiva como formas de violencia contra la mujer. Los Estados Parte de la convención están llamados a condenar el tráfico y a dictar normas para prevenirlo, sancionarlo y erradicarlo.
Convenio 182 y recomendación 190 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999). Ratificado: Ley 1.657/01.	Obliga al Estado a adoptar medidas inmediatas y eficaces para combatir toda forma de esclavitud o prácticas análogas, como la venta y tráfico de niñas y niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio. Prohíbe la utilización, reclutamiento y oferta de niñas y niños para la prostitución, pornografía o actuaciones pornográficas. La recomendación 190 incluye la necesidad de revisión y armonización de la legislación nacional, así como la necesidad de simplificar los procedimientos judiciales y administrativos.
Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional (1998). Ratificado: Ley 1.663/01.	Incluye la esclavitud en su lista de crímenes contra la humanidad (art. 71). Y define como "esclavitud" el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en la trata de personas, en particular de mujeres, niñas y niños ²⁶ .
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía (2000). Ratificado: Ley 2.134/03.	Busca sancionar específicamente el tráfico de niñas y niños con fines de explotación sexual comercial en el exterior y frenar el turismo sexual.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (Palermo, 2000). Ratificado: Ley 2.298/03.	Prevé la prevención, investigación, instrucción y juicios de crímenes relacionados a la participación en un grupo criminal organizado.
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000). Ratificado, Ley 2.396/04.	Ofrece una definición de trata y constituye el primer instrumento que pretende abordar con carácter universal todos los aspectos de la trata de personas. Reconoce la necesidad de un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino para combatir eficazmente la trata de personas. Incluye medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos.
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000). Paraguay no es signatario.	Introduce una definición de tráfico ilícito y prevé medidas para luchar contra este fenómeno a través de la cooperación entre Estados de origen y de acogida. También trata de promover medidas para la protección de los derechos de las personas que son objeto de tráfico ilícito.

Debe destacarse también que en febrero de este año se realizó una misión oficial del relator de Naciones Unidas sobre la Venta de Niños, la Prostitución y Pornografía Infantil, Juan Petit, quien recorrió gran parte del país para producir su informe. Esto fue gestionado por la Cancillería, y está pendiente el envío de su informe oficial al gobierno paraguayo con el análisis de los problemas encontrados y las recomendaciones²⁶, lo que puede constituirse en una herramienta para configurar políticas. Debe señalarse que con respecto a la explotación sexual comercial infantil el Estado paraguayo ya fue observado en reiteradas ocasiones por el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas²⁷.

Casos

La trata de mujeres en Paraguay es un fenómeno poco investigado, por la dificultad de constituir un fenómeno donde operan redes clandestinas en complicidad con agentes del Estado. En vista de que no hemos podido acceder a registros oficiales sistematizados, hemos relevado casos de medios de prensa con un carácter meramente ilustrativo (ver tabla 2).

En muchos casos el punto de partida para develar la existencia de redes de trata constituye la denuncia de las propias víctimas, a pesar del estigma social que representa esta situación al hacerse pública. Los medios de comunicación masivos han tenido un papel fundamental en la difusión del tema como un problema de interés social. No obstante, debe señalarse la necesidad urgente de cumplir con la protección de la identidad e imagen de las víctimas, pues de lo contrario pueden tener como efecto la doble victimización. Debe considerarse al respecto que una de las principales barreras que tienen las víctimas para realizar una denuncia o buscar ayuda es la amenaza directa por parte del tratante de hacer pública la condición de la mujer explotada, lo que constituye un disuasivo poderoso por el temor a dañar a sus familiares o a la vergüenza y menoscabo públicos en sus lugares de origen.

En la prensa local e internacional se publicaron casos de mujeres víctimas que relataron haber sido llevadas a países vecinos y europeos principalmente, engañadas con promesas de trabajo, en condición de ilegales y con documentos de identidad falsos, cuando en realidad sus captores las convertían en esclavas sexuales.

El fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, intervino y denunció una red de prostitución de jóvenes pobres, procedentes del departamento de

²⁶ Entrevista a Isa Ferreira, directora de Programa, OIT - Paraguay.

²⁷ Doc. ONU CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre del 2001. párr. 49-50; Doc. ONU CRC/15/Add.75, 18 de junio de 1997, párr. 47.

Guairá. La investigación que iniciara esta Fiscalía posibilitaron la detención de tres españoles, un portugués, un dominicano y una paraguaya que operaban desde España. Esta red tenía conexiones en Paraguay con encargados de la captación de las mujeres.

En las intervenciones de los casos denunciados como trata de mujeres y niñas se ha podido constatar que ésta funciona a través de redes de reclutadores, proxenetas y empresarios, con la complicidad de funcionarios corruptos que proveen a los tratantes de documentos para las víctimas, siendo objeto de denuncias el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional.

La prensa local también ha difundido el caso de Victoria, procedente de la ciudad de Presidente Franco, que decidió no abordar el avión y escaparse, pero fue obligada por la Policía Nacional a ingresar al área restringida y tomar el avión, lo cual muestra la complicidad policial con la que se opera en estos casos. En este caso fue labrada un acta por los funcionarios de Migraciones del aeropuerto²⁸.

En varias noticias se señala que la forma de operar de las redes es similar en distintos países: captan a las mujeres en situación de necesidad, a las que ofrecen pagar la totalidad de los gastos del viaje al país de destino, prometen trabajos como empleadas de supermercado o camareras, pero al llegar al país de destino les retiran el pasaporte y el dinero previamente entregado en su país de origen y las obligan a la prostitución. Estos hechos resaltan la atención sobre la necesidad de programas que apunten a los factores sociales y estructurales de riesgo.

Tabla 2: noticias sobre trata de mujeres paraguayas con fines de explotación sexual²⁹

Hecho	Actores	Acción implementada
Tráfico de personas como tercer negocio más lucrativo del mundo después del de las armas y las drogas (Cimac Noticias, 23 de diciembre de 2003).	Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), Cruz Roja y Media Luna Roja, OIM y CIA.	Presentación de informes sobre que en Paraguay a inicios de diciembre fue desarticulada una red que se dedicaba al tráfico de mujeres desde nuestro país hacia Argentina y España.
Embajada de Paraguay en España recibe instrucciones de asistir a las mujeres paraguayas que trabajan en burdeles (diario Abc Color, 13 de mayo de 2004).	Embajador de Paraguay en España, fiscal.	Fiscal de Villarrica remitió nota a canciller para identificar a las compatriotas e interiorizarse de su situación de residencia legal y laboral, a fin de evitar explotaciones de supuestos empresarios paraguayos y españoles.

²⁸ Diario Abc Color Digital. Edición del jueves 3 de junio de 2004.

²⁹ No debe darse a estos datos sistematizados un carácter exhaustivo sino ilustrativo. Los datos de prensa fueron tomados de la página web del diario Abc Color Digital, Asunción, Paraguay (<http://www.abc.com.py>), razón por la cual no es posible consignar las páginas de aparición de las noticias.

Hecho	Actores	Acción implementada
Concejala Ana María Ferreira solicitará al pleno de la corporación legislativa emitir una resolución por la que se comprometan esfuerzos con las acciones tendientes a su erradicación del tráfico de personas con fines de explotación sexual (diario Abc Color, 13 de mayo de 2004).	Concejala de la Junta Municipal de Asunción.	La resolución busca combatir la invisibilización del tráfico de mujeres con fines de explotación sexual, urge que la intendencia proceda a la verificación de las patentes de todas las agencias de empleo y de viajes y turismo a través de la Dirección de Inspectoría Municipal. Plantea la capacitación de los funcionarios de seguridad destacados en la Terminal de Omnibus, Mercado 4 y Mercado de Abasto para la identificación de posibles víctimas y que puedan realizar la denuncia correspondiente.
Unas 500 mujeres paraguayas que fueron llevadas bajo engaño y con promesa de buen trabajo a España se estarían dedicando a la prostitución, según informe fiscal (diario Abc Color, 14 de mayo de 2004).	Fiscal investigador y policía.	Fiscal recibió informe de la Embajada de Paraguay en España y dio a conocer acuerdo de cooperación penal entre Paraguay y España, que se pondrá en práctica y habrá diligencias judiciales en ese país para realizar un seguimiento del caso.
A embajador paraguayo en España no le agrada la instrucción que ha recibido de la canciller de asistir a las 500 paraguayas que trabajan en burdeles en dicho país europeo, pues no es su función investigar estos casos (diario Abc Color, 14 de mayo de 2004).	Embajador, canciller, consulesa y fiscal.	Embajador señala que no es "tarea diplomática" ubicar a las compatriotas y enterarse de cómo viven en España. Se inició una averiguación de los lugares y en qué condiciones viven las paraguayas que trabajan dentro de su jurisdicción para ofrecerles ayuda.
Informe de España al gobierno paraguayo sobre situación irregular de 36 paraguayas que trabajan en burdeles (diario Abc Color, 18 de mayo de 2004).	Embajador paraguayo en España, oficina consular de la Embajada Paraguaya y autoridades policiales españolas de la Guardia Civil de San Clemente.	Pedido de informe de la canciller paraguaya, Leila Rachid, al embajador paraguayo en España, Julio César Frutos.

Hecho	Actores	Acción implementada
Red de tráfico de personas hacia España y Francia está actuando en esta zona del país con protección de efectivos policiales (diario Abc Color, 3 de junio de 2004). Denuncia de desidia del Ministerio Público y la presunta complicidad de policías del Puesto N° 2 del aeropuerto internacional Guaraní en hechos vinculados a trata (diario Abc Color, 4 de junio de 2004).	Mujeres traficadas. Migraciones. Policía Nacional. Acompañante de las traficadas.	Complicidad de policía. Funcionarios de Migraciones labraron acta de lo sucedido. Mujer víctima se fuga del aeropuerto.
Denuncia de desidia del Ministerio Público y la presunta complicidad de policías del Puesto N° 2 del aeropuerto internacional Guaraní en hechos vinculados a trata (diario Abc Color, 4 de junio de 2004).	Funcionaria de la municipalidad local, efectivos policiales y responsables de Transportes Aéreos del Mercosur. Denunciante: víctima.	Fiscalía llamaría a declarar a involucrados.
Joven mujer denuncia ante la Fiscalía supuesta existencia de una red de trata que operaba en España con nexos en Colonia Independencia (diario Abc Color, 10 de junio de 2004).	Intervención del fiscal de Villarrica, Pedro Alderete, para investigar el hecho. Denunciante: víctima.	Imputación a Mario González y Raúl Maidana, pero con eximición de prisión otorgada por el juez Rubén Darío Talavera.
Desactivan en España redes que obligaban a brasileñas, paraguayas, argentinas y colombianas a prostituirse (diario Abc Color, 10 de junio de 2004).	Policía española e Interpol.	Detención de redes calificadas como máximas responsables de una organización dedicada a introducir ilegalmente a mujeres paraguayas, a las que explotaba en la práctica de la prostitución. Detención de mujeres en situación irregular.
Paraguay aprobó la Convención de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (11 de junio de 2004).	Cancillería Nacional. Embajador de España en Paraguay.	Acuerdo de cooperación penal entre Paraguay y España se pondrá en práctica y habrá diligencias judiciales en ese país para realizar un seguimiento del caso. Comisario principal declara ante fiscal.
Para OIM, Paraguay pasó a ser uno de los mayores emisores de mujeres para la explotación sexual en los últimos años (Argenpress. Info, 4 de julio de 2004).	Fiscalía. Secretaría de la Mujer. Ministerio Público. Embajada de Paraguay en Madrid.	Fiscalía tiene registro de casos denunciados de víctimas del comercio de personas hacia España y Argentina. Embajada de Paraguay en Madrid reconoció que un número de paraguayas ejercían la prostitución, probablemente vinculadas con la explotación sexual internacional.

Hecho	Actores	Acción implementada
Visita de experto estadounidense del Departamento de Monitoreo y Combate contra el Tráfico de Personas para explorar las posibilidades de trabajar en el tema en forma conjunta entre ambos gobiernos (diario Abc Color, citado en Mujeres Hoy, 4 de julio de 2004).	Senado brasileño. Comisión Parlamentaria de Investigación.	Denuncia a unas 250 personas involucradas en ese delito, entre ellas jueces, dirigentes religiosos y políticos y empresarios.
Senado brasileño aprueba el informe final de la Comisión Parlamentaria de Investigación sobre la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (diario Abc Color, 10 de julio de 2004).	Secretaría de la Mujer paraguaya. Secretaría de la Niñez y la Adolescencia. Ministro del Interior.	La Cancillería paraguaya solicitó una investigación sobre la trata de personas en relación a Paraguay a la OIM para tener un diagnóstico preciso de la situación de nuestro país.
Muerte de joven paraguaya Elena Ozuna en situación de trata el 22 de setiembre en las playas de Valencia, España (diario Abc Color, 16 de setiembre de 2004).	Secretaría de Repatriados. Policía Nacional. Denunciante: madre de la víctima.	Recibió la denuncia de la madre en agosto y expatrió el cuerpo de la víctima.
Gobierno de los Estados Unidos brindará una cooperación a Paraguay de 155.000 dólares, que serán utilizados para eliminar el tráfico ilegal de mujeres, niñas y niños en Paraguay por medio de programas especiales (diario Noticias, 29 de setiembre de 2004).	Embajador norteamericano John Keane.	Financiamiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Administración para el Control de Drogas como reconocimiento de los esfuerzos que realizan las autoridades paraguayas para mejorar la efectividad del combate a estos delitos.
Anuncio de campaña en Brasil para combatir el tráfico internacional de personas, cuyas víctimas principales son las mujeres pobres, a realizarse en forma conjunta entre el gobierno brasileño y las Naciones Unidas (diario Abc Color, 7 de octubre de 2004).	Ministro de Justicia brasileño, Marcio Thomaz Bastos. La Organización de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (Unodc) en Brasilia.	Campaña para el combate del tráfico en Brasil.

Según el informe sobre tráfico de personas del Departamento de Estado de Estados Unidos³⁰, Paraguay quedó en el nivel 2 del listado de observación debido a que es país de origen de mujeres, niñas y niños que son traficados a Argentina y España con fines de explotación sexual y trabajo forzado. Estimaciones extraoficiales del gobierno indican que más de 1.000 paraguayos y paraguayas son víctimas de tráfico interno y externo³¹. Según el informe mencionado, Paraguay “no cumple en forma plena” con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico de niñas, niños y mujeres. En este informe se focaliza como una región de tráfico a la llamada Tres Fronteras, en la zona que une Ciudad del Este (Paraguay) con Puerto Yguazú (Argentina) y Foz de Yguazú (Brasil).

En relación con la cuestión de la trata de personas debe señalarse que en razón de que la pornografía infantil no está tipificada en el Código Penal, ésto ha llevado a la impunidad de un caso paradigmático, en el cual estaba involucrado Milton Xiscatti, cuya extradición fue solicitada por Estados Unidos debido a 13 demandas en Maryland por pornografía infantil en internet (sitio www.tinyamerican.com), en el que abiertamente se exhibía pornografía de niñas paraguayas de entre 9 a 12 años. Sin embargo, la extradición fue rechazada apelando a un recurso de inconstitucionalidad.

RECOMENDACIONES

Al Estado paraguayo:

- priorizar efectivamente la atención hacia la pobreza y el desempleo como factores que aumentan las oportunidades de trata, tal como lo señala una recomendación referida a la Cedaw³²;
- instalar un sistema de registro unificado de víctimas de trata, con datos desagregados por edad, sexo, origen, y generar suficiente información sobre las diferentes formas de trata³³;
- desarrollar políticas eficaces y prácticas para superar los factores de expulsión o vulnerabilidad a la trata de mujeres, con especial atención a la discriminación de género, como la menor paga a las mujeres, la desinformación y la violencia social e intrafamiliar y sexual desde temprana edad;

³⁰ Citado en *Diario Abc Color Digital*. Edición del martes 15 de junio de 2004.

³¹ *Ibidem*.

³² Cedaw. *Recomendaciones Generales del Comité de Expertas de la Cedaw, Recomendación General N° 19 (11° período de sesiones, 1992), inciso 14.*

³³ *Ibidem*.

- penalizar la discriminación para responder a los mandatos de la Constitución Nacional, que incluye garantías específicas para la no discriminación en sus artículos 46, 47 y 88;
- desarrollar políticas integrales y coordinadas entre todas las instituciones del Estado asignando recursos nacionales adecuados para combatir la trata, con *“intervenciones planificadas que incluyan las causas y los procesos asociados a este fenómeno”*³⁴, incluyendo a las víctimas, sus familias, sus comunidades, los reclutadores, las redes de traficantes, los explotadores, los agentes del Estado y la sociedad en general. Esto implica articular políticas relacionadas sobre migración, pobreza, empleo, seguridad, acceso a la justicia, infancia y género;
- revisar el marco legislativo para armonizarlo con la Constitución Nacional y las convenciones y acuerdos internacionales ratificados, tales como la ausencia de sanción en el Código Penal vigente de la pornografía infantil, que está contemplada en el Código de la Niñez y la Adolescencia (2001), que expresa en su artículo 31 la prohibición de *“la utilización del niño o adolescente en actividades de comercio sexual y en la elaboración, producción o distribución de publicaciones pornográficas”*, especificando que su penalización se realizará conforme al Código Penal;
- establecer un sistema de monitoreo eficaz para enfrentar la falta de aplicación del marco jurídico existente y las dificultades generales de acceso a la justicia, y extender mecanismos de denuncia accesible, como el servicio de denuncia telefónica a cargo de la Red de Protección y Defensa de la Niñez y la Adolescencia de Ciudad del Este, no sólo para la población infanto-juvenil, sino también para las mujeres de todas las edades;
- establecer un mecanismo coordinado de consulta y acción entre agentes judiciales, de la Policía Nacional, de Migraciones, de Relaciones Exteriores, a través de consulados y otros para atender el tema;
- capacitar a policías y oficiales de justicia, así como al personal de embajadas y consulados en el exterior, en el marco de un enfoque de derechos y perspectiva de género para atender a las víctimas; y
- garantizar la confidencialidad de todas las actuaciones referidas a la trata para proteger los derechos de las víctimas y facilitar la denuncia.

³⁴ OIT, resumen ejecutivo del informe *“Lo intolerable al corazón humano: acciones para combatir el tráfico de niños”*. Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (Sirti). IPEC/OIT, 2002.

Para el ámbito regional³⁵:

- desarrollar un plan de acción y marco normativo regional con una mayor coordinación a este nivel;
- acuerdos bilaterales y multilaterales en áreas prioritarias de cooperación entre organismos de seguridad, migración y relaciones exteriores de la región, con el establecimiento de mecanismos de retorno seguro para las víctimas traficadas;
- desarrollar procedimientos especiales de intervención, tratamiento y protección para las víctimas;
- desarrollar sistemas de registro o “protocolos” consulares uniformes que reporten casos de trata a nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores; y
- producir y difundir información, incluida la implementación de un adecuado sistema de recolección de datos y de producción estadística, que ilustre sobre la situación de trata.

A las organizaciones de la sociedad civil:

- aumentar los esfuerzos para generar información sobre el fenómeno de trata y tráfico de personas, que sirva para proponer y orientar políticas para el sector;
- coordinar acciones entre las organizaciones del sector de género e infancia, pues las mujeres, niñas, niños y adolescentes son las principales víctimas;
- impulsar y participar en propuestas para la adecuación legislativa y de políticas públicas, incluyendo enfoque de derecho y perspectiva de género;
- desarrollar un observatorio de denuncias y monitoreo de la gestión pública con respecto a la trata;
- monitorear la actuación del Estado en relación a los derechos económicos sociales y culturales, y la aplicación adecuada y efectiva de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y las Desigualdades (Enred) como factores de prevención de la trata de personas, incluyendo el enfoque de género en la práctica; y
- respetar la confidencialidad de la identidad e imagen de las víctimas de trata en los medios de comunicación para proteger los derechos de las víctimas y facilitar la denuncia.

³⁵ Hemos tomado como fuente algunas de las recomendaciones planteadas en “Recomendaciones a los Comités Locales de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, Comités Nacionales y las Comisiones Nacionales de Erradicación del Trabajo Infantil” de SPRANDEL, A. (coord..) y cols.(2004): “La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.