

Comentario sobre la nueva Ley integral contra la trata de personas en Paraguay

María José García Ascolani

Abogada, Universidad Nacional de Asunción (Paraguay).

Directora de Objeción de Conciencia de la Defensoría del Pueblo de Paraguay.

Resumen: La trata de personas, al igual que la explotación sexual de niñas y adolescentes, son crímenes crecientes en el Paraguay, según las afirmaciones de organizaciones de la sociedad civil vertidas en el último informe alternativo presentado por organizaciones del Paraguay ante el Comité sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra la Mujer, quienes denuncian “las limitaciones de recursos financieros para enfrentarlos y la escasa o nula justiciabilidad de los casos registrados, incluidos los numerosos casos de huida de menores de sus hogares, que podrían vincularse con casos de trata de personas”.

Palabras clave: trata de personas; explotación sexual; Paraguay; menores de edad; niñas y adolescentes.

Abstract: Human trafficking and sexual exploitation of children and adolescents are two of the fastest-growing crimes in Paraguay, according to the claims of civil society organizations expressed in the last Alternative Report submitted before the Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. The Civil society organizations denounce “the lack of financial resources to confront these crimes, and the low or non-existent complaints that have been tried, including the numerous cases of children fleeing from their homes, which could be linked to human trafficking cases “.

Keywords: Human trafficking; sexual exploitation; Paraguay; underage; children and adolescents.

La trata de personas, al igual que la explotación sexual de niñas y adolescentes, son crímenes crecientes en el Paraguay según afirmaciones de organizaciones de la sociedad civil, quienes denuncian “las limitaciones de recursos financieros para enfrentarlos y la escasa o nula justiciabilidad de los casos registrados, incluidos los numerosos casos de huida de menores de sus hogares, que podrían vincularse con casos de trata de personas”¹.

La trata de personas en el Paraguay, con énfasis en víctimas mujeres adolescentes y jóvenes en edad productiva, constituye un flagelo que posiciona al país como mayoritariamente expulsor u origen de las víctimas con destino regional y hacia otros continentes². Esta situación se debe, entre otras causas, a la insuficiente información accesible a la ciudadanía sobre este delito y a las débiles redes de protección en las comunidades.

Desde la apertura de la Unidad Especializada de Trata de Personas en el Ministerio Público, en el año 2009 hasta iniciado 2012, se han sucedido 300 casos en la investigación de hechos punibles contra la trata de personas, han sido rescatados 260 paraguayos y paraguayas, y 18 condenas han sido impartidas a sus reclutadores³.

La República del Paraguay ha ratificado convenciones y convenios internacionales y regionales referentes a la persecución y sanción de este delito, así como a su prevención y a la atención y reparación de quienes resultan víctimas; por lo que es necesario tomar medidas para prevenir la

1 Último Informe alternativo presentado por organizaciones del Paraguay ante el Comité sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer.

2 Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010–2015. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. UNFPA. Noviembre, 2010. Asunción, Paraguay. Investigaciones hacia la acción del Programa Equidad de Género, Racial y étnica en Programas de Pobreza en América Latina, Bolivia. La trata de mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes es un delito de género. Serie de investigaciones N° 5. UNIFEM. Abril, 2009. La Paz, Bolivia. La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. OIM. Junio, 2005. Buenos Aires, Argentina.

3 Unidad Especializada Antitrata. Ministerio Público de Paraguay.

trata de personas, castigar a los tratantes y ayudar y proteger a las víctimas, incluso protegiendo sus derechos fundamentales⁴.

En el mismo sentido, estas obligaciones internacionales han sido contraídas por la República del Paraguay al ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional por Ley Nro. 2.298/03 y su Protocolo complementario para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños por Ley Nro. 2.396/04. Como así también, el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio de la OIT promulgado por ley Nro. 1.930/67; la Convención sobre los Derechos del Niño por Ley Nro. 57/90; el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de la OIT por Ley Nro.1.657/01; la Convención sobre la Esclavitud y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud por Ley Nro.3.117/0; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por Ley Nro. 1215/86; la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares promulgada por ley Nro.3452/08.

Por ello, respecto a la realidad de la trata de personas en el Paraguay, como en su marco normativo, se reconoce que, a fin de disuadir la actividad de los tratantes y hacerlos comparecer ante la justicia, es necesario penalizar adecuadamente la trata de personas y los delitos conexos, prescribir una pena apropiada, dar prioridad a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de trata de personas, y ayudar y proteger a las víctimas de esos delitos.

Igualmente se asume que los diferentes órganos del Estado paraguayo deben realizar la promoción, concienciación, investigación, capacitación, asesoramiento y la adopción de todas las medidas necesarias para prestar ayuda a las familias, las comunidades, la sociedad civil, los gobiernos locales y las dependencias locales del gobierno nacional, para que estos

4 Exposición de motivos. Proyecto de Ley Antitrata de personas para el Paraguay. Año 2011.

puedan cumplir sus responsabilidades en lo que respecta a la prevención de la trata de personas, la protección y asistencia a las víctimas y las actividades de represión.

En relación a los niños víctimas o testigos de delitos, se reconoce la especial vulnerabilidad de los mismos y la necesidad de brindarles protección, asistencia y apoyo, especiales y adecuados a su edad, género, nivel de madurez y necesidades especiales para evitar que su participación en el proceso de justicia penal les suponga dificultades y traumas adicionales.

En cuanto a las medidas a ser tomadas contra la trata de personas en la República del Paraguay, y a fin de que las mismas sean eficaces, se considera que requieren coordinación a nivel nacional y cooperación entre organismos gubernamentales, así como entre éstos y entidades de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales⁵.

Por decreto del Poder Ejecutivo N° 5093/05, de fecha 15 de abril de 2005, se crea y se integra la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay, con el objetivo de orientar las políticas y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate a la trata de personas, siendo coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se observa un compromiso de parte del gobierno nacional, el esfuerzo en la elaboración de una Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas aprobada en el mes de enero de 2012, la implementación de guías y otros avances hacia la atención de la trata de personas teniendo en cuenta los estándares regionales.

La nueva Ley N° 4788 integral antitrata que rige en la República del Paraguay desde el 13 de diciembre de 2012, modifica el código penal e introduce novedades en cuanto a los componentes de intervención a ser tenidos en cuenta por el Estado para la visibilización y atención de las víctimas de este fenómeno delictivo transnacional. En cuanto a los mecanismos de prevención y sanción, amplía el ámbito de aplicación de la ley a los territorios en el extranjero y transnacionales, reforzando la acción estatal para la protección y asistencia a las víctimas. Además, introduce

5 Exposición de motivos. Proyecto de Ley Antitrata de personas para el Paraguay.

Año 2011.

nuevas categorías en la definición de la trata: extracción ilícita de órganos, asociación criminal, explotación sexual, servidumbre, trabajo o servicio forzoso, matrimonio servil, servidumbre de la gleba, esclavitud por deudas y otras prácticas similares de esclavitud.

El artículo 36 del mismo cuerpo legal, referente a los niños, niñas y adolescentes víctimas, establece que además de los modos generales para la atención a víctimas contemplados en la ley, “se garantizará que los procedimientos reconozcan sus necesidades y derechos específicos”, que las medidas de protección de derechos aplicables no cercenarán ni impedirán el cumplimiento de los demás derechos, conforme el principio de universalidad de los derechos humanos y el principio rector de los programas dedicados al sector: *Del interés superior del niño y del adolescente*. En ese sentido, las medidas de protección de los niños, niñas o adolescentes víctimas no podrán “implicar privación de su libertad” y “Se procurará la reintegración a su familia nuclear o ampliada o a su comunidad, cuando sea pertinente”. También se hace referencia al principio de garantía de atención especial y en casos de existir dudas sobre la edad de las víctimas, la ley faculta la aplicación del criterio *“in dubio pro victima”*.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, como ente rector de los programas estatales específicos para niños y adolescentes, cuenta desde el año 2008 con una Unidad de Trata y Explotación Sexual. Esta ley incorpora las siguientes directivas para la atención de los menores de edad, que deberán ser tenidas en cuenta por las autoridades y agentes de la Administración:

- La asistencia a los niños, niñas y adolescentes víctimas estará a cargo de profesionales especializados y se realizará de conformidad con sus necesidades especiales, en particular en lo que respecta a alojamiento adecuado, la educación y los cuidados;
- Si la víctima es un niño, niña o adolescente no acompañado, el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia a pedido del Defensor del Niño, Niña y Adolescente, designará a un tutor para que represente sus intereses.

- La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y la Jurisdicción Especializada de la Niñez y la Adolescencia tomarán todas las medidas necesarias para determinar la identidad y nacionalidad de la víctima niño, niña o adolescente cuando sea necesario y harán todo lo posible por localizar a la familia del niño, niña o adolescente víctima, cuando ello favorezca su interés superior.
- Para la reinserción del niño, niña o adolescente víctima a su familia, se deberá verificar y acreditar previamente que los tratantes no pertenezcan a su núcleo familiar y garantizar que dichas víctimas recibirán condiciones de seguridad y atención en sus familias.
- En el caso de niños, niñas y adolescentes víctimas o testigos, las entrevistas, los exámenes y otros tipos de investigaciones estarán a cargo de profesionales especializados, y se realizarán en un entorno adecuado y en un idioma que el niño, niña o adolescente utilice y comprenda y en presencia de sus padres, su tutor legal o una persona de apoyo.
- En el caso de los niños, niñas y adolescentes víctimas y testigos, las actuaciones judiciales se realizarán en audiencia privada, sin la presencia de los medios de comunicación.
- Se evitará la presencia del procesado durante los testimonios de niños, niñas o adolescentes víctimas y testigos ante los tribunales.

Otra de las innovaciones del marco normativo que se comenta, se refiere a la expresa mención de la inversión pública en las políticas de prevención y atención a víctimas de la trata de personas, a través de la creación de un

Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, que estará bajo gestión del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de

Personas, a fin de financiar las acciones públicas dirigidas a prevenir la trata de personas y garantizar la atención integral de sus víctimas.

Se agrega también en el art. 50 de la Ley 4788 que: “El Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, será incluido en la Ley de Presupuesto General de la Nación de cada año fiscal, pudiendo tener como fuente los fondos del tesoro, la cooperación internacional y las donaciones de las Entidades Binacionales” y que “La Mesa Interinstitucional reglamentará el uso del Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, y controlará su ejecución”. Cabe resaltar que la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia forma parte de dicha Mesa Interinstitucional.

En lo relativo a los desafíos aún pendientes, se hace referencia a la ausencia de un estudio y posterior aplicación de indicadores de evaluación de las políticas, programas y planes que serán ejecutados. La falta de un sistema determinado para el monitoreo y fiscalización, que incluya la posibilidad de participación, quejas y reclamos por parte de las víctimas, con énfasis en niños y adolescentes, y de la ciudadanía en general.

En el plano operativo, es todavía acuciante la necesidad de descentralización de las acciones de la Administración central y el trabajo conjunto y articulado con los gobiernos locales y municipales, paralelamente al mejoramiento de la capacitación y las habilidades de los agentes públicos en todos los niveles.

Por último, se puntualiza la necesidad de avanzar en los derechos de las víctimas una vez que caen bajo el sistema de “protección” estatal, a través del llamado refugio estatal para víctimas, que en el Paraguay pervive aún con insuficiencias y con carencia del enfoque con perspectiva de derechos humanos.