

# Entre la estampida migratoria y el paraíso para la trata de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay

**Sistematización de talleres sobre migraciones y el fenómeno de la Movilidad Humana en Paraguay como contexto favorable para la trata de niños, niñas y adolescentes en el país<sup>1</sup>.  
a Noviembre de 2006**

## Índice

1. Metodología
2. Antecedentes
3. ¿Por qué hablamos de movilidad humana vinculadas con la trata de personas?
4. Contexto de país
5. El fenómeno de la movilidad humana en Paraguay
6. Frágil atención a la movilidad humana como contexto para la trata de niñas, niños y adolescentes
7. Preocupaciones y recomendaciones
8. Avances
9. Bibliografía

*Las migraciones, fenómeno humano constitutivo de la sociedad latinoamericana, son otro severo desafío que enfrenta la región. Por un lado, muestran las contradicciones y el grado desigual de desarrollo de las sociedades que viven en el continente, desnudando las dificultades de miles de ciudadanos para lograr una vida acorde a sus expectativas en el lugar donde nacieron y crecieron. Por otro lado, implican una constelación de nuevos problemas sociales, legales y culturales, para los que buena parte de las políticas públicas tradicionales no estaban preparadas: nuevos desafíos de integración social y de tolerancia cultural en un mundo crecientemente competitivo y tenso<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> La sistematización y compilación de información complementaria fue realizada por Andrés Vázquez, Consultor Grupo Luna Nueva

<sup>2</sup> Juan Miguel Petit. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. CEPAL - BID. Santiago de Chile. 2003

## **1. Metodología**

Para el Grupo Luna Nueva, este trabajo se enmarca como una necesidad de comprender las causas de la trata de niñas, niños y adolescentes y la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), que fueron tratadas en proyectos anteriores como el "Estudio sobre la trata de personas en Paraguay"<sup>3</sup>, "Manual de Intervención en la Trata de personas" (sobre todo en lo que hace a los aspectos fundamentales para la intervención en la trata de personas en situaciones de Infancia y juventud), y el "Trabajo de Articulación con la Secretaría de la Mujer"<sup>4</sup>. También se tiene planificado, junto con la misma Secretaría y el Ministerio de Relaciones Exteriores, la formulación de un proyecto a largo plazo que fortalezca todas las acciones iniciadas en lo referente a la atención y protección de víctimas.

En esta misma línea, la propuesta planteada por Luna Nueva fue la de iniciar una serie de encuentros destinados a la elaboración de aportes a una Política Pública sobre el tema de migración, sus aspectos positivos y negativos, y los mecanismos para la protección integral de todas las personas en todos los estadios de la migración, con énfasis en la trata de niñas, niños y adolescentes. Una política que plantee el enfoque que garantice los derechos humanos en todo proceso migratorio, además de situaciones de trata y o tráfico de personas, y que pueda aportar signos claros de colaboración e interacción de las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, en otras áreas.

Estos llamados conversatorios, se llevaron a cabo en cuatro encuentros en los que participaron cinco organizaciones de la sociedad civil que también participan de la Mesa Interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas en la República del Paraguay. Organizaciones que entendieron que el trabajo que vienen desarrollando en esa Mesa, es solamente una parte de un fenómeno más amplio que debe analizar y comprender las causas y consecuencias que, entre otros fenómenos, resulta en la trata de personas. Así fue que se analizó el concepto y alcance de la migración, algunas de las causas identificadas en nuestro país, como el éxodo rural dado por la falta de opciones para el desarrollo que ofrece el interior, algunos de los tipos de desplazamiento/movimiento de personas en nuestro país y al exterior, y la normativa internacional y nacional pertinente. Paralelamente se desarrolló un glosario y se establecieron algunos pequeños acuerdos al respecto de la terminología, como la utilización de "movilidad humana" como concepto aglutinante de todo el fenómeno. También se establecieron algunos pasos incipientes en la identificación de problemas y prioridades como colectivo:

---

<sup>3</sup> Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas en Paraguay, énfasis destino internacional". El mismo ha sido realizado por Luna Nueva con financiación de la OIM. Los objetivos del estudio han sido: Modalidades de tráfico y otras formas de trata con fines de explotación sexual, Identificación de los agentes de tráfico/trata, Tratamiento en la justicia de los casos denunciados, Tratamiento por las fuerzas de seguridad y agentes policiales en la frontera, Identificar las instituciones públicas con facultades para atender, Identificar ONG dedicadas al estudio y atención de las víctimas de trata.

<sup>4</sup> Oficina dependiente del Gobierno Nacional, con rango ministerial que está llevando adelante la Campaña para la sensibilización sobre la trata de personas y Explotación Sexual Comercial Infantil, ESCI, proyecto ejecutado en el año 2005 mediante el fortalecimiento de la sensibilización a la población civil, a través de talleres y encuentros de reflexión y formación en las comunidades; la atención a la población femenina víctima de ESCI, en calle y a través de un Centro de Atención Integral y un Refugio. Mediante la Secretaría de la Mujer, el Estado se ha mostrado interesado en la experiencia de Luna Nueva para una colaboración en la puesta en marcha de un proyecto que habilite un Refugio para Mujeres Víctimas de Trata de personas. Dicho proyecto ha tenido la asesoría de Luna Nueva y se prevé un trabajo conjunto en lo que respecta a la metodología de intervención con las mujeres que retornan al país después de haber sufrido situaciones de violencia en los países de destino.

- recoger todo lo que se ha producido nacionalmente sobre migración de manera centralizada
- organizar un grupo que se relacione a nivel regional e internacional
- sensibilizar a organismos del estado
- analizar las causas que llevan a la movilidad humana y especialmente las que conducen a diversas formas de explotación y violaciones de derechos humanos
- sensibilizar a la comunidad con información "responsable" al respecto de las consecuencias negativas y positivas de la emigración
- organizar el cabildeo necesario para la ratificación y efectiva implementación de la Convención para la Protección de Todos (y Todas) los trabajadores/as migratorios y sus familias

Durante los meses de junio y julio de 2006, el Grupo Luna Nueva, organizó una serie de talleres con el objeto de unificar los conocimientos e identificar los desafíos que se les presentaban a las Organizaciones de la Sociedad Civil en torno a la Movilidad Humana<sup>5</sup>. Si bien se convocó especialmente a organizaciones participantes de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas, se incluyeron también otras organizaciones que trabajan en temas relacionados a refugiados/as, éxodo rural, migrantes, etc. Las organizaciones que participaron de este proceso fueron Amnistía Internacional Paraguay, la Fundación Paraguaya de la Comisión Católica del Migrante, la Fundación Marco Aguayo de Lucha contra el SIDA, y Global... Infancia. Como resultado del trabajo se realizó un análisis normativo y se obtuvo el presente documento que señala las preocupaciones mínimas de consenso para lo que podría determinar un plan de trabajo conjunto, ejercicio que pretendemos pueda propiciar el análisis y debate de un fenómeno relacionado con la dinámica demográfica y sus consecuencias sobre la vida de millones de paraguayos y paraguayas dentro y fuera del país.

## **2. Antecedentes**

La ausencia de una Política Nacional de Migraciones, la multitud de actores involucrados desde el Estado y la incipiente coordinación entre organizaciones de la sociedad civil son factores que contribuyen a la dificultad actual de articular acciones para tratar de dar respuestas efectivas de manera integral al fenómeno de la movilidad humana. Analizando un informe conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de Población de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, se visibiliza que la protección de los derechos humanos de las personas que se movilizan desde y hacia Paraguay, aún no se encuentra entre los principales componentes para hacer frente al tácito compromiso institucional del Gobierno para adoptar las Declaraciones y el Plan de Acción de las conferencias regionales relativas a Migraciones.

Las organizaciones sociales que participaron de este proceso coinciden que la problemática principal que presentan los ha llevado a trabajar en la temática de las migraciones en Paraguay es la desprotección de los derechos humanos de los emigrantes y sus familias, en particular de las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Esta desprotección se ve especialmente favorecida por:

- (a) El desconocimiento del número real de emigrantes, sus lugares de origen, y el número de personas afectadas – familiares y comunidad – por el fenómeno de migración.
- (b) La desinformación de los emigrantes, especialmente mujeres y adolescentes, respecto a sus derechos y obligaciones.

---

<sup>5</sup> Término utilizado para referirnos a todas las modalidades que refieran a los movimientos de la población, incluida la migración interna, emigración, inmigración, todas ellas voluntaria e involuntariamente; desplazamiento, asilo y refugio.

<sup>6</sup> Lineamientos para una política nacional de migraciones. OIM-MRE-UNFPA. Asunción, Septiembre 2003.

- (c) La falta de definición de políticas de estado para la protección y atención de los emigrantes y sus familias.
- (d) Insuficiencia legal en cuanto a la suscripción y adecuación de normas y tratados regionales e internacionales que garanticen los derechos de los emigrantes y sus familias, y la falta de adecuación de la legislación nacional actual respecto a los nuevos conflictos que plantea este fenómeno.
- (e) Débil articulación de las instituciones públicas y privadas para dar respuesta a la problemática.

A lo largo de su historia, Paraguay ha pasado por varios capítulos en los que las migraciones y las personas que se movilizan han desempeñado un rol protagónico. Cientos de miles son los paraguayos y paraguayas que han elegido la alternativa de la migración, voluntaria o involuntariamente. Actualmente, Paraguay continúa asistiendo a un intenso flujo migratorio. La ida al exterior de connacionales en busca de mejores oportunidades sigue siendo una constante.

A fin de afrontar los desafíos que implica la problemática de la movilidad humana en el mundo contemporáneo, se han iniciado desde el Gobierno, todavía débiles, algunos pasos para el delineamiento de una política pública migratoria acorde con la realidad nacional. A principios del año 2002, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay solicitó la cooperación técnica de la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de Población de las Naciones Unidas para realizar las tareas de investigación y recopilación de datos útiles que permitan esbozar los lineamientos de lo que debe ser una Política Nacional de Migraciones. Para tal efecto, se constituyó un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migraciones (que hoy se encuentra inactivo), cuya principal tarea fue la de elaborar dichas propuestas de lineamientos. Este trabajo demostró que la multiplicidad de actores estatales y paraestatales que operan en torno a la migración hace prácticamente inaplicable la legislación vigente de protección y garantía de derechos de las personas que se mueven.

Una de las más importantes recomendaciones de esta investigación para el Gobierno, era la urgente creación de una dependencia que aglutine la adecuación, coordinación e implementación de una política de población para el país. En ese sentido, el Gobierno está intentando reformular las funciones de algunas de las dependencias gubernamentales que atienden cuestiones relacionadas con Población. Desde hace al menos dos años existe una Dirección Nacional de Población que por el momento se encuentra acéfala y que no ha podido aún establecer un plan de trabajo, y mucho menos, una política pública relativa a la cuestión de la Movilidad Humana. Actualmente, lo relativo a migraciones o población continúa muy atomizado desde la esfera estatal. Es por eso que se hace indispensable apoyar el proceso que pretende coordinar la creación de las bases de esta política pública desde una única dependencia estatal.

Por otra parte, a raíz de la insistencia de diversas OSC que trabajan por los derechos humanos, de protección principalmente en el tema de mujeres, niñas y adolescentes, el Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, convoca a mediados del año 2004, a la conformación de una Mesa Interinstitucional para prevenir la trata de personas que funciona en Asunción. Esta mesa, si bien nuclea a gran parte de los actores intervinientes en la lucha contra la trata de personas, aún es poco operativa tanto así que a solicitud y constante participación de las OSC, incluidas varias de las organizaciones que discutieron para la formulación del presente trabajo, se completó recién a inicios de julio de 2006 su Reglamento y se iniciará en el mes de agosto de 2006 el proceso de actualización y validación de su Plan Operativo acordado en noviembre de 2005.

Dichas Organizaciones de la Sociedad Civil, fueron invitadas a contribuir a la VI Conferencia Sudamericana de Migración que se desarrolló a principios de Mayo del año 2006 en la Ciudad de

Asunción. El principal aporte de las organizaciones fue la introducción de la perspectiva de derechos humanos y género en el material presentado a la VI Conferencia. En este pequeño trabajo de articulación, fue constante la expresión de preocupación de las organizaciones por visibilizar que el trabajo cotidiano desde distintas perspectivas vinculadas a los derechos humanos (como la trata de personas, el tráfico, el refugio y asilo, el criadazgo, los derechos de la niñez, de las comunidades campesinas) estaba directamente ligado a un fenómeno de mayor envergadura denominado por la iglesia católica como Movilidad Humana. Otro de los llamados de atención fue la sensación de que los estados actualmente se hallan más concentrados en posibilitar el intercambio en el ámbito de las remesas que en la protección de los derechos de las personas que migran.

En este contexto surge el presente documento, como el inicio de articulación entre algunas organizaciones de derechos humanos que quieren comenzar a recorrer el complejo proceso de las migraciones y la movilidad humana, sus consecuencias para las personas que migran, el impacto que supone tanto en aspectos psicosociales para quienes conforman la familia de quien migra, en los aspectos cultural, económico y político de las comunidades y del país.

### **3. ¿Por qué hablamos de movilidad humana y migraciones vinculadas con la trata de personas?**

Si bien la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la migración son cuestiones distintas, están interrelacionadas. La migración puede tener lugar mediante conductos regulares o irregulares y un migrante puede elegirla libremente o verse obligado a elegirla como medio de supervivencia (por ej. durante un conflicto, una crisis económica o un desastre ambiental). Si el método de migración es irregular, probablemente el migrante reciba ayuda de un traficante que facilitará el ingreso ilícito a un país a cambio de una suma de dinero. Es probable que el traficante exija una suma exorbitante y que exponga al migrante a graves peligros durante el transcurso del viaje, pero al llegar a su destino, el migrante estará en libertad de seguir su camino y normalmente nunca volverá a ver al traficante.

La trata es fundamentalmente distinta, puesto que implica el traslado de personas con fines de **explotar** su trabajo o sus servicios.<sup>7</sup> La inmensa mayoría de las víctimas de la trata son trabajadores migrantes.<sup>8</sup> Estas personas tratan de escapar de la pobreza y de la discriminación para mejorar sus vidas y enviar dinero a sus familias. Se enteran de empleos bien remunerados en el extranjero por intermedio de familiares o amigos, o de “agencias de empleo” y otros individuos que les ofrecen encontrarles empleo y encargarse de los preparativos del viaje. Para la mayoría de las víctimas de la trata, los verdaderos problemas comienzan al llegar al país de destino, cuando se percatan de que el empleo que les ofrecieron no existe y se ven obligadas a trabajar en empleos o en condiciones que no acordaron. No es coincidencia que el auge de la trata haya tenido lugar durante un período en el que la demanda de trabajadores migrantes ha aumentado, demanda que no ha sido adecuadamente reconocida ni facilitada. La ausencia de oportunidades de migración regular para conseguir empleo en otros países, sumada al hecho de que muchos migrantes buscan empleos en el extranjero como medio de supervivencia, más que como una oportunidad de mejorar su nivel de vida, han dejado a los migrantes pocas alternativas, excepto valerse de traficantes o de tratantes para acceder a dichos empleos.

---

<sup>7</sup> La definición internacionalmente reconocida de trata está contemplada en el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños

<sup>8</sup> La excepción de esta regla es el reducido porcentaje de personas que son secuestradas o vendidas con fines de trabajo forzoso y que, por consiguiente, no han tomado la decisión de migrar. Fuente: Trocaire, Anti Slavery Internacional, El vínculo entre migración y trata. La lucha contra la trata mediante la protección de los derechos humanos de los migrantes. Reino Unido - 2003

El término “Movilidad Humana” es utilizado por las organizaciones de la sociedad civil y que fuera forjado desde el trabajo pastoral de la iglesia católica participantes de este proceso de manera consensuada e inclusiva para determinar tanto el derecho que tienen las personas para “moverse” dentro y fuera del país, así como un concepto que incluya tanto a la movilidad interna, la inmigración y la emigración. Sin asumir una postura pastoral, a los efectos de esta sistematización se utiliza el término “movilidad humana” en su acepción integradora de todos los distintos procesos humanos relacionados con la migración.

Partiendo que “Migración”, desde su concepto demográfico es el término que designa los cambios de residencia de la población, el concepto de Movilidad Humana fue forjado en el contexto del trabajo social de la iglesia en torno a que la vulnerabilidad a la que se ven expuestas las poblaciones empobrecidas de nuestros países latinoamericanos por las inciertas economías, la concentración de la riqueza y la falta de un proyecto de nación empujan a miles de familias a emigrar, corriendo altos riesgos que atentan sus derechos legítimos, como personas y como migrantes. A sabiendas que la pobreza no es el único factor que genera migración de personas, para el fenómeno actual en el que miles de personas se movilizan dentro y fuera de Paraguay en busca de mejores oportunidades de desarrollo y de vida, el grupo de organizaciones participantes de este proceso coincidió que lo tomará como factor principal de análisis.

#### 4. Contexto de país

De acuerdo al último censo, el total de población que lo habita era de 5.163.198<sup>9</sup> personas, de las cuales 2.603.242 son varones y 2.559.956 son mujeres, el 37% de la población es infantil, es decir personas menores de 14 años, concentrándose la gran mayoría en la región oriental del país, concretamente en el Departamento Central y la ciudad de Asunción, capital del país. La tasa anual de crecimiento de la población es elevada, con un promedio de 2% anual.

En cuanto a la tasa global de fecundidad, ésta ha disminuido desde 1998 (4,1 hijos/as por mujer); conforme a los últimos datos, el promedio de fecundidad entre mujeres de 15 a 44 años de edad es de 2,9 hijos/as por mujer, aunque existen diferencias según el área urbana (2,5 hijos/as por mujer) o rural (3,7 hijos/as por mujer) y según el nivel educativo, (4,2 hijos/as por mujer que completaron cinco años de estudios, 2,1 hijos/as por mujer que completó 12 y más años).<sup>10</sup>

El Paraguay ha sido siempre un país productor de bienes agropecuarios. La base de la economía radica tanto en la producción de bienes agrícolas (soja, algodón, y maíz entre otros) y bienes ganaderos como en el comercio exterior de estos productos. Los datos del Producto Interior Bruto muestran la situación económica del país:

PIB (en millones de dólares corrientes 2004): 6 926
PIB: Composición sectorial en porcentajes. Total 2004:
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca: 26,2%
Remesas 6,6%
Industria, construcción y minería: 18,4%
Electricidad, agua y servicios sanitarios, transporte y comunicaciones: 9%
Comercio y finanzas, gobierno, viviendas y otros servicios: 38,6%
Impuestos a los productos: 7,7%
% crecimiento interanual 2003-2004 (en Gs. constantes 1994): 4,6%
PIB por habitante (US\$ corrientes 2004): 1 215

Fuente: Banco Central del Paraguay. Sitio web.

<sup>9</sup> Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. República del Paraguay. Censo 2002

<sup>10</sup> Secretaría de la Mujer, Presidencia de la República del Paraguay, Informe PROMUR 2004?

Más de la tercera parte de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza, el 39,2%, mientras que el 17,1% se encuentra debajo de la línea de la pobreza extrema, es decir aquellos que ni siquiera alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos. En el año 2002 de cada 100 niños menores de 12 años, 31 se hallaban con desnutrición.<sup>11</sup>

### Trabajo.

Cabe poner de relieve que el 38% de la población paraguaya económicamente activa está desempleada o subempleada, afectando en mayor medida a las mujeres que a los hombres tanto en contextos urbanos como rurales. El desempleo masculino llega al 6.8% mientras que el femenino es de 9%. Las discriminaciones de género persisten también en los ingresos, ya que los percibidos por las mujeres son inferiores a los de los hombres. "Las mujeres ganan el 73,1% del ingreso mensual de los hombres. La situación se agrava entre las mujeres que habitan en zonas rurales, pues el 90% de ellas recibe menos del salario mínimo legal. La participación femenina en el mercado de trabajo (ocupada o buscando empleo) ha ido aumentando, de 41,4% en 1997/98 a 50,4% en 2004. La tasa de desempleo abierto (personas que buscan empleo) afecta especialmente a las mujeres de entre 15 y 49 años de edad (22,1%)<sup>12</sup>.

### Violencia de género.

En cuanto a la violencia de género, una de las más graves manifestaciones de violencia sexual es la ejercida mediante el comercio de mujeres con fines de explotación sexual. En este contexto, la migración al extranjero se ha convertido en una estrategia para las mujeres ante la falta de oportunidades en sus lugares de origen y ante situaciones conflictivas y violentas en su grupo familiar. En la actualidad la feminización de la nueva migración responde, entre otros motivos, a la demanda creciente de mano de obra femenina en los países de destino en el cuidado, reproducción y trabajo sexual. Estos son los segmentos principales del mercado laboral, no sólo porque son actividades tradicionalmente asignadas a las mujeres, sino que precisamente por esto, están desreguladas, dentro del sector informal, y por lo tanto existen más posibilidades de trabajo para las mujeres al margen de los estrictos canales que establecen los países de destino para obtener permisos de trabajo y residencia.

Durante los últimos años se han venido visibilizando situaciones en las que se pone de manifiesto un problema "generacional y de género"<sup>13</sup> relacionando a la trata de personas afectando casi exclusivamente a mujeres y niñas. En Julio de 2006, una noticia publicada en un periódico de Asunción se cita a un funcionario de la Embajada Paraguaya en España que señalaba que desde enero de este año, "650 mujeres paraguayas fueron expulsadas de España por investigaciones relacionadas a la explotación de mujeres en prostitución. La misma noticia señalaba que el Ministerio de Relaciones Exteriores calcula que al menos 1500 mujeres ejercen la prostitución en ese país de los estimados 27mil paraguayos y paraguayas que viven en ese país. Si bien no se indicó la fuente de esta información, el diplomático dijo que "la policía española tiene totalmente informatizados los datos de las mujeres que se dedican a la prostitución"<sup>14</sup>. El 23 de octubre del 2006, se recibió información oficial de la Embajada de la República del Paraguay en Madrid, España, en la que se señalaba que "es importante destacar que la prostitución no es un delito en el Reino de España y de acuerdo a los datos recabados por la Oficina Consular y aportados por las autoridades policiales españolas, centenares de ciudadanas paraguayas residentes en distintas zonas de España (Albacete, Cuenca, Ciudad Real, Islas Baleares, Madrid, Santander, Málaga, Marbella, Islas Canarias, Palencia) están involucradas en los hechos denunciados encontrándose gran

---

<sup>11</sup> Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos. Encuesta de Hogares 94/02

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> La trata de personas en Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual. Grupo Luna Nueva-OIM-MRE Py. 2005

<sup>14</sup> "Prostitución: 1.500 chicas en España". Última Hora, 6 de Julio de 2006.

parte de las mismas con estancia irregular en territorio español, o por tener caducada (tres meses) de permanencia (SIC) y trabajar sin permiso de trabajo o autorización administrativa para trabajar contempladas en la Ley de Extranjería.”<sup>15</sup>

## 5. El fenómeno de la movilidad humana en Paraguay

Analizando lo que para las OSC presentes consistía en árbol de la movilidad humana en el Paraguay, se concluyó la necesidad de incluir en el análisis como ejes transversales:

- la vulnerabilidad de derechos
- los distintos niveles de *protección*<sup>16</sup> existentes en los países de origen, tránsito y destino

### Movilidad humana / Migraciones

Externa		Interna	
Voluntaria	No voluntaria	Voluntaria	No voluntaria
Emigración económica	Trata de personas	Traslado familiar	Éxodo rural
Inmigración económica	Órganos / vientres <sup>17</sup>		Criadazgo
Trabajadores temporarios	Refugiados		Trata de
Inmigrantes definitivos	Tráfico ilícito de drogas (Mulas)		personas
Turismo			
Tráfico de personas			
Tráfico ilícito de drogas (Mulas)			

<sup>15</sup> Fax de la Embajada de la Republica del Paraguay en Madrid, Reino de España. Recibido por medio de la Dirección de Asuntos Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores el 23 de octubre de 2006 a las 12:13 horas.

<sup>16</sup> Hacemos especial énfasis en los sistemas de protección porque consideramos que es indispensable mantener el objetivo de crear respuestas para la prevención y atención integral de las personas que son víctimas de estas abusos y referente principal hacia donde debe apuntar el trabajo de este pequeño grupo

<sup>17</sup> Una investigación de la Revista Jaku'éke Mujer, de la Agencia de Noticias Jaku'éke Paraguay, señaló que en Paraguay “el tráfico de identidad toma un nuevo giro: una organización hace atravesar la frontera argentina a jóvenes paraguayas embarazadas. El fin: que el niño o niña nazca en el otro país con papeles falsos. Las mujeres son manipuladas y forzadas a tener que entregar al niño a un sistema ilegal de adopción”. Claudie Simard y Zunilda Acosta, Asunción, Julio 2006.

En cuanto a tráfico de órganos, este tema aún no se ha manifestado como una problemática presente en el país, pero la ausencia de investigaciones no permite asegurar que simplemente se trate de una sospecha en relación a la interacción entre las redes de trata que operan en Paraguay con las de Brasil, especialmente en la zona de la triple frontera. En Brasil si se han denunciado cifras alarmantes de casos de tráfico de órganos que implicaban a niños, niñas y adolescentes. Esta problemática ha llevado a que en la Reunión de Altas Autoridades del MERCOSUR celebrada en Mayo del año 2005, a propuesta de una Delegación, consideraron la ampliación del concepto de trata de personas hacia el de tráfico de personas, por cuanto desde la perspectiva de los derechos humanos este último se considera incluye al primero y se extiende a distintas modalidades de tráfico tales como tráfico de bebés con fines de adopción, tráfico de personas para explotación laboral, tráfico de órganos, traslados ilícitos de niños por parte de alguno de sus padres, y se propuso en ese sentido que en las conclusiones finales se incorpore la temática del tráfico de personas como un tema de derechos humanos.

El gobierno del Paraguay ha considerado necesario delinear explícitamente su política migratoria para atender específicamente los tres flujos más relevantes de desplazamiento de la población: los referidos a la inmigración de ciudadanos extranjeros hacia el Paraguay, el de los paraguayos que deciden emigrar hacia otros países y el de los paraguayos que deciden cambiar definitiva o temporalmente de residencia, dentro del país. Sin embargo, esto no se ha consolidado hasta el momento en planes, programas o proyectos integrales que respondan a garantizar los derechos humanos de las personas en movimiento. En la actualidad, el fenómeno migratorio, se encuentra regulado por la Ley 978 de noviembre de 1996, que otorga al Estado un conjunto de derechos y obligaciones que se relacionan con los derechos de las personas que migran. Muchas de las atribuciones con que cuenta el Poder Ejecutivo tienen un nivel de pertinencia que, si bien es razonable mantener en una legislación de carácter permanente, precisan por un lado, de una adecuada reglamentación, esfuerzo que se encuentra en este momento en fase de aprobación final.

La Dirección General de Migraciones estaba, al momento de la producción de este informe, trabajando en la primera formulación de una Política Migratoria para el Paraguay, tomando como base los Lineamientos para una Política Migratoria<sup>18</sup> en el país.

La complejidad del fenómeno migratorio actual, o si se prefiere, de la movilidad humana en nuestro país, tanto por los contingentes que se reciben, como por los que se expulsan, ha inducido al gobierno paraguayo a esforzarse por enunciar una política que atienda estos problemas. Los criterios que fueron tenidos en cuenta para la elaboración de la misma son los siguientes:

- Cuál es la real capacidad del Estado para ejercer las acciones de control (o sea, la relación entre la magnitud y forma de las migraciones y los instrumentos disponibles o capaces de disponer por el Estado);
- Cuál es la capacidad de adecuar la norma a las necesidades y posibilidades de canalizar las migraciones;
- Cuál es la capacidad de armonizar la norma y los controles, con los derechos de los individuos y las colectividades;
- Finalmente; cuál es la capacidad de lograr una convivencia no discriminatoria entre la población nativa y la migrante.

La respuesta a estas preguntas fue en gran medida el resultado de una investigación, por vía del diálogo, entre los distintos sectores o estamentos sociales, políticos y económicos que fueron consultados; organismos gubernamentales, organizaciones sociales, gremios, iglesias, entre otros.

En este sentido, los aspectos que fueron considerados son:

- 1 las necesidades que tiene la sociedad paraguaya de población migrante y para qué la necesita;
- 2 las limitaciones que tiene la sociedad paraguaya en materia económica, social, cultural y territorial, para recibir migrantes o evitar una emigración;
- 3 el impacto que tienen sobre la sociedad paraguaya los movimientos migratorios que, más allá de cualquier voluntad institucional explícita, se realizan a través de las fronteras geográficas de nuestro país.

Entre las principales sugerencias que este análisis plantea, figuran las siguientes.

---

<sup>18</sup> Lineamientos para una Política Nacional de Migraciones. OIM-MREPY-UNFPA. Asunción 2003

- En lo referido a la retención de población en su lugar de origen, se señala la importancia de implementar programas de reforma agraria que generen empleos agrícolas, de promover la instalación de asentamientos de propiedad asociativa y de apoyar el desarrollo urbano de centros intermedios para la creación de mercados de trabajo rurales no agrícolas. La delimitación de áreas para el cultivo de la soja y la protección de los recursos naturales forman parte también de las recomendaciones para este eje.
- En lo referido a la promoción de flujos migratorios, las recomendaciones giran en torno a realizar inversiones públicas y promover inversiones privadas en zonas y distritos despoblados del país y en aquellos en los que se verifica una mayor expulsión de población. Para ello, así como para lograr atraer inmigrantes, se dará prioridad a flujos que se dediquen a la actividad productiva y que demuestren tener cierto grado de capacitación e idoneidad.
- En lo referido a intervención en los flujos migratorios, el énfasis está puesto en lograr erradicar la situación de irregularidad en que se encuentra una importante mayoría de migrantes, así como en mejorar los controles de entrada y salida de extranjeros del país.
- En el eje referido a la recuperación de la población radicada en el extranjero, las principales recomendaciones giran en torno a tratar de recuperar a dicha población por vía de la repatriación, en particular, la de grupos específicos de interés para el país, o en caso que los compatriotas lo requieran o lo necesiten. Buscará asimismo mantener a los migrantes paraguayos en el extranjero unidos a la cultura nacional y preservando su ciudadanía paraguaya, esto es, garantizando la nacionalidad de los emigrados, sus cónyuges y descendientes, apoyando además a los familiares residentes en el país en la recepción y uso de las remesas de dinero.
- Finalmente, en cuanto a la integración a la sociedad del inmigrante ya establecido, las prioridades de esta Política serán las de efectivizar la real protección social de los derechos de los migrantes, especialmente en lo que hace referencia a la identidad, no discriminación y reunificación familiar. Paralelamente, se apoyará el diseño de Programas de incorporación cultural.

De acuerdo al último informe de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, "El país carece de una política migratoria. La carta orgánica de la Dirección General de Migraciones requiere de una revisión completa, y su eventual modificación o incluso su derogación y la promulgación de una nueva"<sup>19</sup>. En cuanto a la Dirección General de Migraciones, ésta debe experimentar una profunda modernización y saneamiento institucional de modo que pueda cumplir a cabalidad con la función que la ley le otorga.

Para Paraguay, la cuestión del fenómeno migratorio o desplazamiento humano en busca de nuevas y mejores oportunidades para vivir una vida digna, no es nueva. Desde mediados del siglo XX se ha observado una constante migración hacia países limítrofes, especialmente hacia la Argentina ya sea por razones políticas o económicas.

"Los paraguayos radicados en Argentina, con documentación legalizada, es decir, con su situación migratoria legalizada, está en el orden de los 260.000<sup>20</sup>. No obstante hay que tener presente que hay muchos compatriotas en situación documentaria irregular; con lo cual es fácilmente previsible que la cantidad esté entre cuatrocientos y quinientos mil en Argentina. Pero es una cifra que es imposible de precisar porque quien se encuentra en situación migratoria ilegal, indocumentado, no es una cantidad medible"<sup>21</sup>, esta situación los/as hace aún más vulnerables a cualquier tipo de abusos. Con el inicio del

---

<sup>19</sup> Derechos Humanos en el Paraguay 2005. Codehupy. Asunción, 2005

<sup>20</sup> Entrevista al Dr. Peña, cónsul de Paraguay en Buenos Aires. Publicado en el Portal de la Comunidad paraguaya en Argentina [www.colectividadparaguaya.com.ar](http://www.colectividadparaguaya.com.ar), sin fecha.

<sup>21</sup> Luis Morínigo Viceministro de Asuntos Técnicos y Administrativos de la Cancillería Nacional, ABC Color, "Buscarán regularizar a 400.000 paraguayos residentes en Argentina" 25 de febrero de 2006.

programa de regularización "Plan Patria Grande", se pretende regularizar a unos 400.000 paraguayos y paraguayas en Argentina. A mediados de Julio, el programa de investigaciones periodísticas "invisibles", de canal 13 de Asunción, señalaba que la embajada en Buenos Aires, calculaba que esa cifra ya rondaba el millón, aunque esto aun no ha sido confirmado o negado oficialmente.

En la década de los 90 la emigración paraguaya cambió de rumbo y se dirigió a buscar "probar suerte" en los Estados Unidos, en donde se estima que solamente en la ciudad de Nueva York, habría al menos 50.000 y recientemente en Europa, especialmente a España, en donde en el año 2001 se registraban 2113 paraguayas y paraguayos (1291 mujeres y 822 hombres)<sup>22</sup>.

Pero actualmente según informes oficiales del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, unos 2 mil paraguayos/as solicitan al mes su pasaporte para viajar en busca de trabajo debido a la prolongada crisis económica local. Voceros de la dirección de Identificaciones de la Policía Nacional, informaron que un 95% de hombres y mujeres, mayores de 18 años de edad, recibe su pasaporte para trasladarse a diferentes ciudades españolas y el resto para viajar a Estados Unidos, Francia y Suiza<sup>23</sup>. A la hora de emigrar, los paraguayos prefieren Argentina, Brasil y España como países de destino. A pesar de ello, aún no se han iniciado acciones en Paraguay para atender y entender este fenómeno, ya sea desde el análisis de los motivos por los cuales se genere esta migración, la forma en la que se produce, el destino de las personas, su desarrollo y necesidades, su situación en los países de destino, la procedencia de las remesas recibidas en el país y la optimización de estos recursos.

En Julio del año 2006, la división de población de la CEPAL, Centro de Estudios para América Latina, señalaba que solamente fuera de América Latina, vivían más de veinticinco mil connacionales.<sup>24</sup>

Cada vez existen más casos de paraguayos y paraguayas que son estafados en búsquedas laborales en el exterior, víctimas de la explotación, del tráfico de personas o de la trata de personas. En casi toda familia paraguaya hay al menos un familiar o un amigo que se fue a "probar suerte". Durante la campaña para las elecciones internas del Partido Colorado, el presidente Nicanor Duarte Frutos declaró a un diario de Asunción que "a España fueron en 2005 unos 30 mil compatriotas"<sup>25</sup>. Dijo también a los periodistas que la tasa de desempleo es sólo de 7% cuando la Dirección Nacional de Estadística y Censo indicó a fines de 2005 que la tasa era de 16,7%, mientras que la de las centrales obreras creen que, en realidad, es superior al 20%.

La falta de políticas claras para abordar los problemas migratorios, tanto de la situación de los extranjeros en el país como de los compatriotas que quieren salir o viven en el exterior caracterizó al país en el 2005. Existe una Convención Internacional destinada proteger los derechos humanos de las personas que migran como trabajadores: La Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. El gobierno paraguayo todavía no ratificó la esta Convención Internacional creada en 1990, aunque se comprometió a ratificarla durante este año dado que representará a la región sudamericana como Presidencia Pro-Tempore de la VI Conferencia Sudamericana de Migración en el Diálogo de Alto Nivel sobre Migraciones internacionales a desarrollarse en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006 en la sede de Naciones Unidas.

---

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estadística (España), en [www.ine.es](http://www.ine.es).

<sup>23</sup> Associated Press, "Paraguayos va a España a buscar trabajo obligados por razones económicas" 6 de marzo de 2006

<sup>24</sup> Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en ibero América: Características, retos y oportunidades. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, julio de 2006

<sup>25</sup> ABC Color, "Buscarán regularizar a 400.000 paraguayos residentes en Argentina" 25 de febrero de 2006.

### Remesas en el marco socio económico

De acuerdo con los datos del CELADE – División de Población de la CEPAL, las cifras censales indican que el número de profesionales, técnicos y afines (PTA) latinoamericanos fuera de su país de origen aumentó marcadamente desde 1970 en adelante, hasta llegar a poco más de 300.000 hacia 1990 y a casi un millón en el 2000 (dentro de la región, su número representaba un 33% en 1990, proporción que bajó a 25% en el 2000). En la migración intra-latinoamericana, la proporción de PTA entre los migrantes económicamente activos ha pasado de 6% en 1970, a 8% en 1990 y a 13,5% en el 2000. Aunque el total de profesionales y técnicos entre la población económicamente activa migrante es todavía reducido, el aumento de la participación de los PTA en el total de la PEA migrante es significativo: esta tendencia, además de contribuir a valorizar este patrón migratorio, puede servir de base para impulsar actividades de cooperación regional que hagan posible el empleo compartido de recursos humanos calificados (Villa y Martínez, 2000). República Dominicana, Argentina, República Bolivariana de Venezuela, Costa Rica y Paraguay presentan los menores porcentajes de PTA en la PEA inmigrante regional.

El Latinamerican and Caribbean Center de la Universidad de la Florida, señaló en su informe 2005 del “Programa de Remesas”<sup>26</sup> que las remesas equivalieron a casi 11 veces el monto de la asistencia oficial para el desarrollo y siete veces la inversión extranjera directa recibida por el país en 2004. A la hora de emigrar, los paraguayos y paraguayas prefieren Argentina, Brasil y España como países de destino. El censo de 2001 de Argentina arrojó un total de 300 mil paraguayos viviendo en el país. Señalaba, además que, según cálculos de la CEPAL, las remesas han ayudado y ayudan a reducir los niveles de pobreza e indigencia en Paraguay.

En 2005, el volumen de remesas captado por Paraguay creció a 550 millones de dólares (estadounidenses) de los 506 millones del año previo. El Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, estima que a finales del 2006 se llegará a 650 millones de dólares.<sup>27</sup>

El volumen de remesas que ingresó por canales formales representó el 6,6% del Producto Bruto Interno del país, 32,6% de las exportaciones totales y 16,92% de las importaciones totales. Las remesas equivalieron al 97,2% de los ingresos provenientes de las exportaciones de soja, 11,22% de las exportaciones de trigo tabaco y sumaron más de dos veces las exportaciones de carne, según datos calculados en base a información estadística del Banco Central de Paraguay.

#### **Remesas como % de:**

Asistencia Oficial Desarrollo (AOD): 1084% \* (2004); Inversión Extranjera Directa: 688% \* (2004); PBI total: 6,6%; Exportaciones: 32,6%; Exportaciones de Soja: 97,2%; Exportaciones de Carne: 216,7%; Exportaciones de Tabaco: 11,22%; Importaciones (f.o.b): 16,92%; Ingreso total hogar: 41,9%

Niveles de Pobreza (% de personas): Pobreza con/sin remesas: 61% / 61,9% \* (2001); Indigencia con/sin remesas: 33,2% / 34,2% \* (2001)

<sup>26</sup> Programa de Remesas del Centro de Estudios Latinoamericanos (LACC) de la Universidad Internacional de la Florida (FIU). El Programa de Remesas es un proyecto de investigación de dicha institución académica que tiene como objetivo estudiar los impactos socio-económicos que tienen los envíos de dinero de los inmigrantes sobre las economías de América Latina y el Caribe. <http://programaderemesas.org>

<sup>27</sup> Estudio de Opinión Pública sobre las Remesas en Paraguay. MIF-FOMIN BID. Asunción, Paraguay. 9 de Octubre de 2006.

Fuente: Propia, calculado en base a datos de Banco Central de Paraguay, BID, World Development Indicators y CEPAL.

## 6. Frágil atención a la migración humana como contexto ideal para la trata de niñas, niños y adolescentes<sup>28</sup>

En Paraguay la trata y tráfico de personas aumentó de 8 por ciento en el 2000 a 35 por ciento en el 2004, según lo demuestra el Diagnóstico Exploratorio sobre el Tráfico y/o Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual<sup>29</sup>. En relación a este estudio, Eugenio Ambrosi, representante regional para el Cono Sur de América Latina de la OIM, expresó que es gravísima la situación de la trata de personas en el país y dijo que afecta principalmente a mujeres y niños, "sectores más vulnerables para esta práctica y que la trata de personas no es un hecho aislado, sino que se realiza en forma organizada en varios puntos geográficos del país."

Las denuncias se incrementan en Asunción con el 45 por ciento, seguido de Encarnación con 39 por ciento. En menor cantidad se registra en Ciudad del Este, Villarrica y Coronel Oviedo.

Cada año cientos de mujeres procedentes de Latinoamérica son presas fáciles de las garras de traficantes de personas, al ser engañadas con la oferta de un trabajo en el paraíso prometido de Europa, informa Prensa Latina. Los organismos internacionales desconocen la cifra exacta de jóvenes que arriban al viejo mundo con falsos contratos laborales para terminar en el ejercicio de la prostitución, explotadas por inescrupulosas redes de contrabando de seres humanos.

Paraguay, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pasó a ser uno de los emisores en los últimos años tras el recrudescimiento de la crisis, el crecimiento de las desigualdades sociales y la falta de oportunidades para los estratos más deprimidos, donde las mujeres sobresalen como uno de los sectores más vulnerables de la pobreza y el desempleo.

La OIT señala que la mayoría de las personas objeto de trata y sometidas a trabajo forzoso (en todo el mundo) lo son con fines de explotación sexual comercial (43 %), pero también muchas son objeto de trata con fines de explotación laboral (32%). El resto es objeto de trata por motivos varios o no determinados (25%). También en este punto existen variaciones geográficas; la trata con fines de explotación laboral oscila entre una cuarta parte aproximadamente del total de la trata en los países industrializados y alrededor de 90% en el Oriente Medio y África del Norte.<sup>30</sup>

La explotación sexual, como forma de violencia sexual, es un hecho alarmante que afecta de manera negativa a las mujeres, con especial incidencia en las mujeres menores de edad. Entre los principales problemas que en Paraguay afectan a la población infantil y adolescente, vulnerando sus derechos fundamentales, cobra especial relevancia el número de niñas/os y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercio infantil, "la ESCI, constituye una práctica muy difundida, más de lo que aparenta, sólo en la Ciudad del Este y Asunción había en 1997, 3.750 niñas/os y adolescentes en estas condiciones, de los cuales el 42% tenía menos de 16 años"<sup>31</sup>.

---

28 Este título fue elaborado en base a la contribución de un documento de análisis creado por Raquel Aveiro y Margot Le Movan de Amnistía Internacional Paraguay

<sup>29</sup> Ibidem, 2

<sup>30</sup> Plant, Roger. Trabajo Forzoso, Migración y Tráfico de personas. Programa especial de acción para combatir la trata de personas. OIT.

<sup>31</sup> Acosta, Luz Marina y Acosta, Nilse S. Explotación Sexual en Niñas y Adolescentes en Asunción y Ciudad del Este. OIT-UNICEF-Paraguay. 1997

La complejidad del fenómeno de ESCI en Paraguay, especialmente por su carácter delictual y su clandestinidad, no permite contar con datos cualitativos y cuantitativos precisos. “Hasta el momento solo existen dos estudios que brindan aproximaciones.

Una de las primeras investigaciones al respecto, de Luz Marina y Nilse Acosta<sup>32</sup> estimaban en 1997 a 5.000 trabajadoras sexuales en la Ciudad del Este y Asunción, el 75% menores de edad, y de estas, el 42% con menos de 16 años. Otra investigación posterior<sup>33</sup> cuantificó 619 menores explotadas en las calles de Asunción, Hernandarias y Ciudad del Este, de las cuales el 715 eran niñas y adolescentes y el 29% varones: “Se estima que en la zona de la Triple Frontera hay cerca de 3.500 niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. La mayoría de adolescentes víctimas de explotación sexual se ubica entre los 16 y los 18 años, pero son explotadas desde los 12 o 13 años (algunas desde edades más tempranas)”.

Todas las circunstancias que conforman el contexto político, económico y social del país, son condicionantes para que se de la explotación sexual de personas que no alcanzaron la mayoría de edad. La estructura social eminentemente patriarcal, con estereotipos sexuales fuertemente arraigados a la cultura popular, afianzados por la influencia de la moral religiosa, es causa de grandes desigualdades entre hombres y mujeres. Estas desigualdades hacen estragos en la población proveniente de sectores empobrecidos y marginados, afectando con mayor crudeza a las mujeres menores de edad, niñas y adolescentes, por su doble condición femenina y de pobreza.

La mayoría de las víctimas proviene del interior del país, con historias de violación, abuso sexual y maltrato físico en el entorno familiar, propiciado en muchas ocasiones por el cabeza de familia en claro abuso de su poder, no completaron la educación escolar básica, teniendo que abandonar la escuela para ayudar en las labores de casa o realizar algún trabajo que proporcione ingresos económicos a la familia. La amplia experiencia de Luna Nueva con la población de ESCI femenina, permite agregar que ante esta situación muchas de estas niñas y adolescentes migran a la ciudad.

A la cultura predominantemente patriarcal se une la falta de conocimiento por parte de la sociedad civil de los derechos humanos fundamentales de niñas/os y adolescentes, y en especial de las mujeres. Existen convenios, tratados internacionales y leyes nacionales que reconocen y protegen los derechos de estas/os, pero que finalmente están más cercanos al terreno formal que real, ya que la constante falta de dotación en recursos humanos y materiales establece insuperables límites para su verdadera aplicación. A esto se une la impunidad de los crímenes de explotación sexual infanto-juvenil, se desacredita a las mujeres que la denuncian, y muchas veces no se completan las investigaciones. Quienes son perpetradores de estos crímenes permanecen fuera de la persecución policial y judicial, quedando muchas veces impunes por un sinnúmero de factores normativos y sociales que incluyen, entre otras, alegaciones de corrupción, inacción o complicidad de la policía en este tipo de delitos. Un estudio realizado por la OIT<sup>34</sup> señala que por sobre todo falta profundizar el proceso de armonización de la legislación que trata la problemática ESCI entre los países de la triple frontera y, en especial, la

---

32 Ibidem

33 Moreno y BECA. “Un viaje hacia la vida. El proceso de desvinculación de la Explotación Sexual”. 2000

34 Köhn Gallardo, Marcos A. - OIT/IPEC. Colección de buenas prácticas y lecciones aprendidas en prevención y erradicación de la explotación sexual comercial (ESC) de niñas, niños y adolescentes: APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY. Asunción: OIT, 2005..Trabajo infantil, buenas practicas, prevención, explotación sexual, trabajo peligroso, niños, niña, legislación, aplicación, Argentina, Paraguay, Pub OIT. 02.02.1

legislación penal de la triple frontera. La falta de armonización induce al tránsito de personas por las fronteras, ya que las conductas ni las sanciones previstas por los códigos penales son iguales; de hecho que en Paraguay, las sanciones son leves. Además, La ley de migraciones no contempla entre sus disposiciones una norma que impida que pedófilos, explotadores, proxenetas, rufianes, etc., ingresen al país como turistas o para radicarse. Otros factores señalados en la investigación indican que no existe una ley de protección a los denunciantes de ningún tipo de hecho punible, que, considerando que aunque los hechos pueden ser probados por cualquier medio, su único límite es el de la legalidad del medio. Pese a ello, los agentes de justicia insisten –a causa de la cultura inquisitiva que todavía pervive- que la víctima es el principal medio de prueba para condenar al imputado. Se pretende la declaración de la víctima, de sus familiares, Exploración Frontera exponiendo a todos al escándalo público, lo que vuelve a revictimizar.

La investigación llevada a cabo por Luna Nueva en 2005, sumada a su experiencia de trabajo de campo demuestra que, al menos en los programas de atención, la mayor parte de las víctimas de explotación sexual han sido “criaditas” de las cuales se estima que existen alrededor de 60.000 en el país, quienes residen en casas de familias de clase media y alta. En teoría realizan tareas de trabajo doméstico con la finalidad de ir a la escuela, pero en muchas ocasiones no reciben educación y sufren malos tratos, así como abuso sexual. Como lo señala el *Diagnóstico exploratorio sobre tráfico y o trata de personas con fines de explotación sexual* (Luna Nueva, 2005), sin ánimo de equiparar el criadazgo de forma mecánica con la trata de niños, niñas y adolescentes, sí es necesario reflexionar y desvelar las prácticas explotadoras y esclavistas que en ocasiones encierra. Para evitar esta situación, muchas acaban escapando de las casas y residiendo en la calle, donde entran en contacto con personas que tras ofrecerles un lugar de alojamiento y cuidado las explotan sexualmente. Así muestra en su Informe el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía<sup>35</sup>. Muchas de estas chicas ofrecen sus servicios sexuales en la calle, en bares o en prostíbulos, casi siempre regentadas y “protegidas” por la persona intermediaria que le proporciona y negocia sus clientes. Conforme a la poca paga que consiguen casi ninguna posee casa propia. Por lo tanto la mayoría debe vivir en los mismos prostíbulos donde es explotada, y al mismo tiempo debe pagar alquiler.

Las investigaciones más recientes<sup>36</sup> demuestran que Paraguay ocupa un lugar importante entre los países de origen de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de trata hacia a Argentina y España con fines de explotación sexual y trabajo forzado. Es uno de los países que comienza a ser tenido en cuenta como país de origen de víctimas de trata por el Gobierno Español<sup>37</sup> y es uno de los países que anualmente es incluido en el informe sobre Trata de Personas al Congreso Estadounidense<sup>38</sup>. Aunque se reconoce el esfuerzo gubernamental en la ratificación de los instrumentos normativos, esto es insuficiente. Es de notar especialmente la ausencia de acciones específicas y de sanciones concretas a los traficantes. Además, la no existencia de datos fiables propicia a que el tema permanezca oculto.

El abordaje estatal a la problemática de la migración es aun incipiente como un fenómeno aglutinante de muchas otras situaciones positivas o negativas, y abordan a estos últimos, como en el caso de la trata de personas, como un hecho aislado y no como la consecuencia de un fenómeno mayor que probablemente merecería un trato integrado. Las pocas acciones existentes hasta el momento han sido impulsadas principalmente por los organismos internacionales como la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo, (OIT); el Fondo de Población de las Naciones Unidas

---

<sup>35</sup> Misión al Paraguay, Juan Miguel Petit - Asunción, 2005

<sup>36</sup> Luna Nueva - OIM. La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y o trata de personas con fines de explotación sexual. OIM-MRE. Asunción, 2005

<sup>37</sup> Entrevista Moratino-Rachid, Enero 2005. Fuente Cancillería Nacional

<sup>38</sup> Informe 2006 sobre la Trata de Personas, Embajada de los Estados Unidos en Paraguay. 2006

(UNFPA por sus siglas en inglés), y las OSC. La mayoría a consecuencia de la ratificación de numerosos instrumentos de derechos humanos en materia de trata por el estado paraguayo, pero la igualdad de hecho está muy lejos de ser una realidad. Las denuncias de estos casos son cada vez más frecuentes y el problema cobra mayor visibilidad.

Una de las principales debilidades para la lucha contra los aspectos negativos que se relacionan con la migración, como la trata de personas, o cualquier otra forma de explotación y abuso, constituye la falta de garantía judicial, sanción a los responsables, el estigma, la reparación material de los daños a la víctima, la falta de asistencia integral a las mismas y la falta de datos reales que ayuden a visibilizar el tema. Socialmente, uno de los problemas que no está siendo visibilizado aún, y del cual en otros países con fenómenos similares nos enseñan (como el caso de Ecuador) es que hasta hace algunos años, eran las personas jóvenes quienes mayoritariamente emigraban. Actualmente, esa migración está ocupada por cabezas de familia en proporciones que se muestran alarmantes y deben ser estudiadas. Un fenómeno que deja a familias enteras detrás, muchas veces al cuidado de algún familiar o de un hermano o hermana mayor.

Una de las características que define los flujos migratorios de mujeres entre los países de América Latina es la condición laboral. En diferentes estudios de caso se coincide en que las migrantes identifican crecientemente una razón económica para su decisión de migrar y muchas se enrolan en el servicio doméstico en el país de acogida. Estas mujeres son, en esencia, trabajadoras migrantes, por lo que están amparadas por todas y cada una de las estipulaciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. En consecuencia, tanto los estados de origen como los de acogida deben brindarles toda la protección que garantiza el derecho internacional, teniendo en cuenta la especial preocupación que expresamente se plantea en la Convención respecto de la situación particular de las trabajadoras migrantes, así como también las numerosas resoluciones de las Naciones Unidas acerca de la vulnerabilidad de las trabajadoras del hogar.

En los principales países receptores resalta el hecho de que, en este grupo de mujeres, la mayoría son madres. Por ejemplo, del total de nicaragüenses ocupadas en el servicio doméstico en Costa Rica, el 72% tiene hijos, cifra que en el caso de las colombianas en República Bolivariana de Venezuela es de 87%, en el de las peruanas en Chile, de 85%, y en el de peruanas en Argentina, de 66%. Esta condición es relevante, porque significa que muchas de estas mujeres que se desplazan solas tienen responsabilidades económicas, por lo que en un alto porcentaje de los casos su decisión de emigrar no es autónoma sino que está muy influenciada por razones de estrategia familiar.<sup>39</sup>

Como ya fue expresado, muchas mujeres y niñas son víctimas de redes de trata de personas, que actúan mediante todo un mecanismo de intervención y acción, formas de reclutamiento y que involucran personas del país de origen y destino, las personas más afectadas son las de escasos recursos y generalmente de áreas rurales. El fenómeno del criadazgo<sup>40</sup>, si bien no fue especialmente analizado en los encuentros, se mostró como una cuestión que merece ser tratada muy detenidamente en relación al

---

<sup>39</sup> Patricia Cortés, “Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades”, serie Población y desarrollo, N° 61 (LC/L. 2426-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.173; Jorge Martínez, “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, serie Población y desarrollo, N° 44 (LC/L.1974-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.

<sup>40</sup> Niñas y niños en hogares de terceros para su cuidado o protección pero que generalmente son utilizados para desarrollar tareas domésticas. El criadazgo ha sido comparado con una forma de esclavitud y explotación infantil. Se han denunciado casos de criadas y criados inclusive en cuarteles e instituciones militares del Paraguay

tema de movilidad humana ya que coincide frecuentemente con las problemáticas de trata y tráfico de personas con objeto de trabajo forzado, explotación laboral y prostitución. Podemos hablar de que el mecanismo de la trata de personas es muy similar a los mecanismos de reclutamiento de criados y criadas o que el mecanismo de la trata es utilizado para reclutar a niños, niñas y adolescentes como criados y criadas, y que, en algunos casos, una trata de personas a nivel interno y otra a nivel internacional que debe ocupar un lugar de importancia dentro de las agendas de los países involucrados.

Según CEPAL el género introdujo la noción de conflicto de intereses en el análisis de la migración, pues muestra que las decisiones migratorias en la familia son el resultado de la confrontación de diferentes grados de poder de negociación (Jiménez, 1998). Se trata de determinar de qué manera las relaciones de género influyen en los procesos migratorios internacionales y cuáles son sus consecuencias para los países y sociedades expulsoras y receptoras, así como para las familias e individuos.

En América Latina y el Caribe, un número creciente de investigaciones ha buscado profundizar en la diferente construcción social de la migración que hacen hombres y mujeres y en sus respectivas causas para emigrar. El papel diferenciado según sexo que se asigna a la reproducción hace que el marco familiar sea un factor más importante para la migración de las mujeres; para ellas, las razones para emigrar están cada vez más vinculadas a la ruptura o ausencia de vínculos con un varón, la poliginia y la soltería, en un contexto de cambio de roles en la familia (Mora, 2002). Las iniciativas migratorias de las mujeres refutan ampliamente el supuesto de su dependencia, e incluso en aquellos casos de migración familiar, un gran número de mujeres termina insertándose en la fuerza de trabajo, como respuesta a los cambios económicos globales (Bilac, 1995; Chant, 2003; Jiménez, 1998).

Si bien es posible apreciar una notoria evolución en las discusiones sobre género y migración internacional, existe consenso en cuanto a reconocer que están lejos de explicar la complejidad del objeto de estudio y de determinar cuál puede ser el papel de la migración en las desigualdades de género. Con frecuencia se cuestiona el empirismo con que se emplea el concepto de género, que termina por aplicarse solo de manera nominal e inhibe los intentos de llegar a una comprensión más holística de la migración. Además, se reconoce el riesgo de que la investigación ponga demasiado énfasis en la experiencia migratoria de las mujeres y preste menos atención a la de los hombres (Boyd y Grieco, 2003). Si a esto se suma la falta de evidencias y la especificidad de las tendencias de la migración según regiones, se concluye que aún hay numerosos interrogantes. Lo anterior pone de relieve la necesidad de emprender más estudios de caso y de identificar nuevos problemas que vinculan la migración femenina con los derechos humanos.

Fuente: Migración Internacional, Derechos Humanos Y Desarrollo En América Latina Y El Caribe. Síntesis y conclusiones. CEPAL, trigésimo primer período de sesiones, Montevideo, Uruguay, 20 al 24 de marzo del 2006

Para llevar adelante iniciativas que visibilicen las especiales necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables a los aspectos negativos de la migración resulta imprescindible contar con la voluntad del gobierno central y los departamentales. Esta voluntad debe expresarse a través de la ratificación de los instrumentos internacionales de protección promulgación de las leyes y la implementación de las políticas dirigidas a prevenir, detectar y sancionar la trata y el tráfico de personas, como así también a garantizar la atención integral y la reparación a las víctimas de estos delitos, garantizando a las mismas el respeto de sus derechos humanos, la consideración de sus necesidades específicas conforme a su edad y a los demás aspectos de su individualidad.

Es de vital importancia crear conciencia en todos los y las actores sociales, como los medios de comunicación, las comunidades y las familias, en relación a estas situaciones, considerando especialmente el desconocimiento de las circunstancias por las que atraviesan las personas que resultan

víctimas, así como las estrategias habituales de los responsables de la captación, entre otros aspectos, que facilita la permanencia e impunidad de estos delitos.

## **7. Preocupaciones y recomendaciones**

Coincidimos especialmente en que es el momento que la sociedad civil “tome la posta, direccionando el debate migratorio” hacia la total protección de las personas migrantes paraguayas, a fin de reducir al mínimo los daños producto de la migración irregular y la desinformación en cuanto a las consecuencias de la movilidad humana tanto para la persona que migra como para sus familias.

Las prácticas administrativas y políticas vigentes ni absorben todo el problema de la trata de personas o cualquier otro tipo de explotación ligada a los fenómenos migratorios, ni lo dimensionan en su real magnitud. Por un lado, la migración es considerada en lo procedimental solo desde la burocracia administrativa y vista como un problema de radicación, coste de documentos, duración de visados, y no desde el derecho de la movilidad y la protección y atención a esa movilidad para evitar abusos.

En los casos en que se identifica una situación de explotación como consecuencia de la trata de personas o de la migración, la prioridad de acción pareciera centrarse en el procedimiento judicial-policial antes que en la dignidad de la persona como víctima de una violación de derechos humanos. Se la/lo considera como principal medio de prueba para condenar al imputado. De esta manera se expone a la víctima al escándalo público, a la revictimización y, en algunos casos, a riesgo de sufrir persecución o muerte..

Al carecer el estado de programas integrales - prevención-atención-reinserción-sanción y reparación – para las víctimas o posibles víctimas de la migración irregular se procede de manera descoordinada y asistencialista, desde las diferentes instancias relacionadas con la problemática como oficina de repatriados, la Secretaría Nacional de la Mujer, el Ministerio del Interior o el de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las remesas, es indudable que su aporte es significativo y ocupa un importante lugar en la economía del país, sin embargo, estas no están siendo tratadas como un aporte al desarrollo y acompañadas de planes de inversión con fácil acceso a créditos para grupos familiares o pequeñas empresas, quienes son los principales receptores, sino que parecería que la principal preocupación es regular el carácter de aporte fiscal de las mismas.

El fenómeno de las remesas en la región latinoamericana lleva apenas pocos años de estudio y análisis, y aún no pareciera estar muy claro si el motivo de ese análisis es el fomento de los sistemas financieros, si las mismas remesas se deben constituir como una estrategia de desarrollo en sí mismas, como sustituto de las políticas de desarrollo, o deben ser consideradas como fortalecedoras de las instituciones microfinancieras o sistemas de inversión. Algunos modelos de seguimiento e impulso de estas iniciativas que ya se han puesto en práctica, como el caso de México en el que el Gobierno aporta con un dólar estadounidense por cada dos dólares provenientes de remesas que son invertidos en la microempresa, deben ser sistematizado y evaluados. Y por sobre todo, aun está pendiente un análisis riguroso sobre las condiciones en las que se generan las remesas, sobre las condiciones de empleo, vida y desarrollo en las que viven quienes envían remesas a América Latina.

Y por último, a pesar de contar con una Ley considerada de avanzada, la Nro. 978/1996, esta aún no ha sido suficientemente reglamentada en todas las instancias en la que debe ser aplicada, como consecuencia no hay contribuciones o requerimientos para la existencia de una Política Nacional de Migración, y tampoco planes o mecanismos de intervención adecuados a esta.

**Problemas fueron identificados relacionados con la Movilidad Humana en Paraguay en el transcurso de los conversatorios de Organizaciones de la Sociedad Civil**

- a. La falta de asistencia del Estado en Prevención, Atención e Información (movilidad rural-rural, rural-urbana)
- b. Pobre o mala atención administrativa en el exterior (consulados y/o embajadas) para asistencia a las personas migrantes.
- c. Atomización de OSC
- d. Invisibilidad de la situación desde los aspectos positivos y negativos, causas y efectos de la movilidad humana
- e. Falta de estadísticas actualizadas y confiables, y su difusión
- f. Falta de adecuación normativa y su implementación en políticas públicas articuladas vinculadas con la sanción a las personas que lucran con la migración
- g. No se visibilizan los derechos que existen en la Movilidad Humana, no se la identifica como un derecho de las personas.
- h. Falta de información técnica/administrativa de los alcances de la migración responsable, falta de campañas de prevención:
  - sobre la migración como un derecho;
  - sobre los riesgos que corren las personas migrantes vinculadas a redes de explotación;
  - sobre los principales sectores más vulnerables y que requieren de especial protección, (niñez, mujer, indígenas, etc.);
- i. Burocracia, corrupción y costos para los trámites administrativos “del que se mueve” y “del que se quiere mover”
- j. Criminalización y victimización “del que se mueve” y “del que se quiere mover”.
- k. Falta de análisis económico de: inversión en migración, remesas, consecuencias de la inmigración y migración y fuga de cerebros.

Prioridades de acción:

1. Reconocer y visibilizar los derechos humanos “del que se mueve” y “del que se quiere mover”
  - Ratificar e implementar efectivamente la Convención para la Protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias, incluyendo la inclusión de procedimientos de control de la oferta de trabajo en otros países por parte del Ministerio de Justicia y Trabajo.
  - Identificar e implementar procedimientos de asistencia en el país de origen como en sus agregados consulares en los países receptores para mejorar las condiciones de vulnerabilidad en que se mueven los/as paraguayos/de manera que todo el esfuerzo del trabajo deberá estar encaminado a facilitar las acciones para que la migración sea segura y tienda a ser exitosa.
  - Estableciendo convenios multilaterales con los países de mayor destino para la persecución de personas que vulneren los derechos de quienes se encuentran en procesos de migración
  - Estableciendo alianzas con Organizaciones de la Sociedad Civil y las empresas privadas entre los países de origen, tránsito y destino de connacionales de manera que sea posible identificar y canalizar las necesidades de atención y acción para minimizar la vulneración de derechos.
  - Estableciendo procedimientos que permitan identificar el flujo migratorio y las condiciones en las que se genera de manera de poder establecer las bases que permitan acompañar una migración segura, tanto para personas adultas como para personas menores de edad, y de todas las condiciones sociales.
2. Exigir la existencia de un Sistema de Protección Integral para las personas que migran y sus familias

Esto implica sentar las bases para que todos los componentes de un Sistema de Protección Integral en el que queden establecidas garantías de derecho para todos aquellos sectores principalmente vulnerables.

En infancia hablamos de la completa implementación del Código de la Niñez, en mujeres los convenios asumidos internacionalmente por el Paraguay, en el sector rural e indígena.....

3. Trabajar por la capacitación de OGs/OSC

Especialmente sobre derechos humanos, la incorporación de normativa internacional y asistencia a víctimas.

4. Adecuación legislativa

El general fue reconocida la necesidad de la urgente ratificación de la Convención para la Protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias lo que permitirá, además de una más completa comprensión de los tipos de trabajadores migrantes, la ampliación de protección a sus familiares y acompañantes, especialmente la regulación de la oferta de empleo en el exterior del país.

## 8. Avances

### Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo

A iniciativa del Grupo Luna Nueva, y junto a la CDIA y CODEHUPY, organizaciones de la Sociedad Civil presentaron recomendaciones al Estado paraguayo en su carácter de orador ante el Diálogo de Alto Nivel de la ONU sobre Migraciones por ser Presidente Pro-Tempore de la Conferencia Sudamericana para las Migraciones.

El Diálogo de Alto Nivel para las Migraciones de la Organización de las Naciones Unidas, se llevó a cabo durante los días 14 y 15 de Setiembre en la Sede de la ONU de la Ciudad de Nueva York, en los Estados Unidos de Norteamérica. Esta reunión, que núcleo a casi todas las máximas autoridades de los países miembros de esa Organización, tuvo como objetivo sentar las bases para las políticas que serán seguidas en torno a migración. El Grupo Luna Nueva, entendió que era una oportunidad única para influir en los mensajes regionales para asegurarse que sean incluidos los derechos humanos.

#### - Mensaje de las Organizaciones de la Sociedad Civil.



COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY



### Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo. Nueva York 14 y 15 de Septiembre 2006

#### Observaciones y recomendaciones<sup>41</sup>

- Las Migraciones deben ser entendidas como un derecho de todos/as: Todas las personas tienen

<sup>41</sup> Este documento es el resultado de la consulta entre las organizaciones firmantes e inspirado en documentos de la RED OCIM, las observaciones de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales de Ecuador y las Observaciones y Recomendaciones del ACNUR al Diálogo de Alto Nivel.

derecho a cambiar de residencia dentro de su país y a otros países con la suficiente información para hacerlo con seguridad y en pleno ejercicio de sus derechos.

La Organización de las Naciones Unidas afronta un gran reto en la actualidad en lo que respecta a la migración y el refugio a nivel mundial, particularmente por las condiciones de vulnerabilidad que viven cotidianamente millones de personas migrantes, refugiados y desplazados, en países de origen, tránsito y destino. Así mismo, surge el desafío de comprender las múltiples dimensiones y causas de la realidad de la migración y el refugio, y actuar de manera consecuente y desde un enfoque de derechos humanos.

En esta misma línea, consideramos que en la actualidad la ONU debe asumir de manera frontal y decisiva el tema de las migraciones "voluntarias". Es urgente que la ONU cree una instancia cuyo mandato sea trabajar por lograr que la migración sea reconocida como un derecho, lo que implica buscar mecanismos para que sociedades receptoras, expulsoras y de tránsito generen condiciones adecuadas para la dignificación de las migraciones.

Y tanto frente a los trabajadores migratorios como a la población en situación de refugio, es un rol fundamental de las Naciones Unidas el garantizar el acceso a derechos básicos, para lo cual debe generar las condiciones pertinentes en los países involucrados.

- Los derechos humanos son aplicables a todas las personas migrantes. Nos adherimos a las recomendaciones del ACNUR, en donde se subraya la importancia de garantizar el respeto de los derechos y la normativa laboral de todas las personas migrantes. Los principales instrumentos de Naciones Unidas sobre derechos humanos son de aplicación universal y generalmente se aplican por igual tanto a nacionales como a extranjeros, incluyendo aquellos que han viajado de manera irregular.
- Las medidas para contrarrestar la migración irregular no deben limitar el acceso de las personas migrantes a la protección internacional: Las personas migrantes que se encuentren en condición de irregularidad migratoria, y especialmente aquellas que hayan sido víctimas de trata, deben contar con la suficiente garantía y opciones de los estados de origen, tránsito y destino para poder regularizar su situación.
- El desarrollo es algo más que el simple crecimiento económico. Nos adherimos a que el DAN promueva la interpretación de la noción de desarrollo de una manera inclusiva, en lugar de utilizarla como simple sinónimo de crecimiento económico. La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, la cual establece que "El derecho al desarrollo es derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales" no puede ser interpretada como una mera fórmula de desarrollo igual a crecimiento económico.
- Los migrantes son agente de desarrollo: Los flujos de migrantes pueden convertirse en agentes de desarrollo si se les proporciona una oportunidad para hacer uso de sus destrezas y su capacidad productiva en el país de destino. Nos adherimos a las recomendaciones del ACNUR en la línea de exhortar a que los Estados participantes en el DAN garanticen la participación de los migrantes en los mercados nacionales de empleo, así como en actividades agrícolas y de generación de ingresos, y que sus calificaciones académicas y profesionales sean reconocidas en el país de destino. De igual forma exigir que la comunidad internacional que la asistencia al desarrollo en las áreas donde existen mayor número de migrantes y que garantice que estas

áreas sean incorporadas en los planes nacionales de desarrollo.

Los sujetos migratorios deben ser considerados para la planificación de desarrollo mundial, regional y de cada uno de los países. Debemos partir que la propia población tiene un papel fundamental en la reconstrucción y esfuerzos por sociedades con perspectiva de desarrollo sostenible y del reconocimiento del impacto positivo que los sujetos migratorios tienen sobre el desarrollo de la sociedad de acogida y la de origen. Esto se puede dar si la cooperación para el desarrollo se invierte en aumentar el potencial de desarrollo del migrante, su familia y su nuevo entorno apuntado hacia la promoción de soluciones duraderas. La ayuda humanitaria al migrante crea dependencia cuando no es proporcionada en un contexto de alivio a largo plazo y que no se vincula al desarrollo. La ayuda humanitaria por tanto debe ser proporcionada y limitada en el tiempo, de tal modo que permita al migrante y su familia re-encontrarse y establecer un nuevo proyecto de vida para crecer como ser humano, libre e independiente. El rol prioritario de la ONU, es apoyar y desarrollar los procesos de cooperación sostenible tanto en los países de origen como de destino.

- Promover la inclusión social y la tolerancia puede maximizar el impacto de desarrollo de la migración. Los migrantes se enfrentan al racismo y a la xenofobia en muchas partes del mundo y a menudo corren el riesgo de ser marginados por la sociedad y la economía. Exhortamos al DAN a contrarrestar toda forma de intolerancia y a adoptar prontas medidas para promover la inclusión y la participación económica de los extranjeros y especialmente los refugiados y los migrantes.
- Las Naciones Unidas frente a los Estados, deben tener un rol más protagónico en la protección y defensa de los derechos de los migrantes: El papel que juega la Organización de las Naciones Unidas frente a los Estados debe ser mucho más activo. Es necesario que la ONU se convierta en una instancia que interpele a sus miembros sobre la ratificación de los acuerdos, y su cumplimiento de acuerdos, convenciones, tratados, etc. que éstos hayan firmado y ratificado, así como sobre la urgencia de la elaboración de informes sobre dicho cumplimiento.

La ONU debe buscar mecanismos para que su acción de exigibilidad en derechos se traduzca en la implementación de políticas públicas en los Estados. La realidad de la migración, el refugio y el desplazamiento impone la acción necesaria y urgente de la ONU frente a las constantes omisiones y atropellos a los derechos humanos de personas migrantes, refugiados y desplazados en los países de origen, tránsito y destino, derechos, que han sido consagrados por instrumentos internacionales que surgen del seno mismo de la ONU. Es así que la ONU debe convertirse en la voz de quienes por su condición de personas migrantes.

La ONU cuenta con instancias y herramientas sobre la temática que pueden servir de punto de partida para afrontar este reto, tales como la Comisión sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Relatoría Especial sobre Migraciones y el mismo ACNUR. Además es importante que la voz de los personas migrantes y refugiados sea escuchada en estos espacios, y en los que, de cara a dar respuestas a la problemática, se generen a futuro. Así mismo es fundamental el papel que la sociedad civil pueda asumir para incidir tanto sobre los Estados de origen, tránsito y destino, como sobre la ONU, para que se reconozca como prioritaria la agenda de acciones frente a la realidad de vulnerabilidad que viven millones de personas migrantes y refugiadas.

- Paraguay debe asumir el compromiso de proteger efectivamente a los trabajadores migrantes: Es imperioso que el Estado Paraguayo ratifique la Convención Internacional para la Protección

de todos los trabajadores migrantes y sus familias. Asimismo, se deben iniciar los mecanismos necesarios para brindar la información para una migración responsable y ordenada, y los convenios bilaterales y multilaterales que sean necesarios para la efectiva implementación de esta y toda normativa que tienda a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que sean trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias.

El Estado paraguayo debe poner todo su empeño en que a través de su iniciativa y con el apoyo que podamos brindarles las organizaciones de la sociedad civil, se dé una real armonización legislativa entre los convenios y tratado internacionales y la legislación, articulando con las diferentes instituciones miembros de la Mesa para que pueda crearse un Sistema de Protección Integral a las personas que migran, sean éstas víctimas de redes de criminales o no. Esto deberá suponer un funcionamiento real y operativo de todo el conjunto de instituciones que componen la Mesa Interinstitucional. Por último, para que el Sistema de Protección Integral pueda darse, el Estado paraguayo deberá invertir en la capacitación y dotación de recursos para la capacitación a funcionarios (diplomáticos y consulares) que se encuentren fuera del país los que tendrán el primer acceso a las personas migrantes.

Reivindicando el derecho que todas las personas tienen a migrar, y especialmente en el marco en el que al menos un millón y medio de compatriotas viven fuera del país el Estado paraguayo debe poner en práctica una campaña de información adecuada que permita tomar adecuadamente la decisión de migrar.

CDIA., CODEHUPY, Grupo Luna Nueva

Asunción, República del Paraguay, 11 de septiembre 2006

#### **- Mensaje del Gobierno de Paraguay en carácter de Presidencia Pro Tempore de la CSM**

Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas  
"Migración y Desarrollo"

En vista del Diálogo de Alto Nivel, ha desarrollarse entre el 14 y 15 de septiembre, es importante construir una posición como sociedad civil ecuatoriana; que por un lado influya en la postura que tome el Estado Ecuatoriano, de tal manera que esto nos permita configurar la posición de País; también es importante plantear este proceso hacia instituciones con estatus consultivo en Naciones Unidas. Consideramos que es importante partir de algunas consideraciones preliminares: es necesario reconocer necesariamente la diversidad y la complejidad que implican los flujos migratorios, no tan solo en cuanto a las condiciones de los países de recepción o acogida, sino ante todo a las condiciones en la que estas se dan, y por ende los impactos que producen o eventualmente pueden producir tanto en los países de acogida y como en los de origen. Debemos partir de una realidad: las migraciones forzadas o "voluntarias" tienden a ser criminalizadas y por ende los sujetos migratorios a ser cosificados (en cuanto a cosas que causan problemas), minimizados y mimetizados en el marco de la "culpabilidad del sub-desarrollo". Por otro lado debemos partir del concepto básico de que desarrollo implica una serie de elementos adecuados que no solo tienen que ver con el crecimiento económico, sino también con todas aquellas condiciones que permiten el normal y completo desenvolvimiento de una alta calidad de vida de las personas. Es en este sentido, las iniciativas alrededor del desarrollo y migración deben darse en el marco de propuestas estructurales que no solo impliquen paliativos emergentes, sino que permitan a las personas un bienestar pleno. Dado estas condiciones, creemos que el diálogo de alto nivel debe dar respuestas coherentes y satisfactorias en 4 ámbitos:

1. La Migración debe ser entendida y ejercida como un derecho:

Las migraciones deben ser vistas como un derecho de los seres humanos, y al ser reconocidas como tales deben contar con las garantías necesarias para que tanto los traslados (el tránsito) como las acogidas finales puedan ser satisfactorios (El hecho Migratorio es una actividad naturalmente humana, y por lo tanto, conlleva con ella derechos que son parte de esta naturaleza, derechos que tienen que ver no solo con el proceso de movilidad humana, sino con la estructura y el ambiente en donde se desenvuelve el migrante y su familia, tales como los derechos civiles, sociales, económicos y culturales, así como el derecho al desarrollo como esencia de los Estados en colaboración de quienes viven dentro de sus fronteras. La potencialidad de los fenómenos migratorios debe reconocerse como aportes al desarrollo de los países. No es posible, como en el caso del Ecuador, visibilizar a las personas migrantes solo como remesas y a las personas migrantes (refugiados y desplazados) como problemas. Aunque la mayor parte de la discusión sobre la migración y el desarrollo se ha centrado en los aspectos económicos, es necesario reconocer que los procesos migratorios están compuestos de flujos surtidos. Se debe construir mecanismos adecuados para la integración, en este sentido la ONU que es un espacio supranacional, debe desarrollar propuestas integrales articulen la protección de ciudadanos desde los países de origen, como en los de acogida y los de tránsito.

2. El desarrollo de los países debe ser visto desde el aporte migratorio

Los sujetos migratorios deben ser considerados para la planificación de desarrollo mundial, regional y de cada uno de los países. Debemos partir que la propia población tiene un papel fundamental en la reconstrucción y esfuerzos por sociedades con perspectiva de desarrollo sostenible. Debemos partir del reconocimiento del impacto positivo que los sujetos migratorios tienen sobre el desarrollo de la sociedad de acogida y la de origen. Esto se puede dar si la cooperación para el desarrollo se invierte en aumentar el potencial de desarrollo del migrante, su familia y su nuevo entorno apuntado hacia la promoción de soluciones duraderas. La ayuda humanitaria al migrante crea dependencia cuando no es proporcionada en un contexto de alivio a largo plazo y que no se vincula al desarrollo. La ayuda humanitaria por tanto debe ser proporcionada y limitada en el tiempo, de tal modo que permita al migrante y su familia re-encontrarse y establecer un nuevo proyecto de vida para crecer como ser humano, libre e independiente. El rol prioritario de la ONU, es apoyar y desarrollar los procesos de cooperación sostenible tanto en los países de origen como de destino.

Como lo hemos expresado anteriormente, es importante que cada Estado, y el concierto de Naciones Unidas, creen, formulen y apliquen, políticas que se basen en los Derechos Humanos y que busquen para el migrante y su familia oportunidades y escenarios que apunten al desarrollo, personal, local, nacional y regional, de tal manera que la migración sea una oportunidad social desde una nueva mirada al significado de la Migración y el Desarrollo.

3. Las Naciones Unidas deben garantizar condiciones para humanizar las migraciones

La Organización de las Naciones Unidas afronta un gran reto en la actualidad en lo que respecta a la migración y el refugio a nivel mundial, particularmente por las condiciones de vulnerabilidad que viven cotidianamente millones de personas migrantes, refugiados y desplazados, en países de origen, tránsito y destino. Así mismo, surge el desafío de comprender las múltiples dimensiones y causas de la realidad de la migración y el refugio, y actuar de manera consecuente y desde un enfoque de derechos humanos.

Es en este sentido creemos, en cuanto al refugio, que la ONU debe recuperar y ampliar su mandato a través del ACNUR, y retomar de manera directa la atención para la protección, la integración y la asistencia a quienes por motivos de violencia, incluyendo la violencia de género se ven obligados a desplazarse al interior de sus países, o hacia otros países en el caso de los refugiados. En esta misma línea, consideramos que en la actualidad la ONU debe asumir de manera frontal y decisiva el tema de las migraciones "voluntarias". Es urgente que la ONU cree una instancia cuyo mandato sea trabajar por lograr que la migración sea reconocida como un derecho, lo que implica buscar mecanismos para que sociedades receptoras, expulsoras y de tránsito generen condiciones adecuadas para la dignificación de las migraciones. Y tanto frente a los trabajadores migratorios como a la población en situación de refugio, es un rol fundamental de las Naciones Unidas el garantizar el acceso a derechos básicos, para lo cual debe generar las condiciones pertinentes en los países involucrados.

#### 4. Las Naciones Unidas frente a los Estados, deben tener un rol más protagónico

En el sentido de lo expresado anteriormente, el papel que juega la Organización de las Naciones Unidas frente a los Estados debe ser mucho más activo. Es necesario que la ONU se convierta en una instancia que interpele a sus miembros sobre el cumplimiento de acuerdos, convenciones, tratados, etc. que éstos hayan firmado y ratificado, así como sobre la urgencia de la elaboración de informes sobre dicho cumplimiento. La ONU debe buscar mecanismos para que su acción de exigibilidad en derechos se traduzca en la implementación de políticas públicas en los Estados. La realidad de la migración, el refugio y el desplazamiento impone la acción necesaria y urgente de la ONU frente a las constantes omisiones y atropellos a los derechos humanos de personas migrantes, refugiados y desplazados en los países de origen, tránsito y destino, derechos, que han sido consagrados por instrumentos internacionales que surgen del seno mismo de la ONU.

Es así que la ONU debe convertirse en la voz de quienes por su condición de personas migrantes, refugiados y desplazados no son escuchados, promoviendo en los Estados y en la sociedad civil acciones y mecanismos de alerta y prevención, y no solamente articulando respuestas emergentes a las diversas coyunturas. El esfuerzo por construir una normativa universal que cobije los derechos de todos los seres humanos, es una de las prioridades de la ONU. Sin embargo, sin pretender desconocer los avances, que en materia de normativa internacional, esta organización ha promovido (por ejemplo, la Convención de 1951 en materia de refugio, o la Convención Internacional de Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares) creemos que es importante avanzar en un nuevo marco normativo. Un marco normativo que se construya desde la lectura y comprensión de los nuevos contextos y realidades de las migraciones, principalmente en África y América Latina, donde no solamente estamos presenciado fenómenos de desplazamientos interno y refugio, sino también donde los flujos migratorios "sur - norte" están generando graves desestructuraciones sociales, culturales y económicas en las sociedades de origen.

La ONU cuenta con instancias y herramientas sobre la temática que pueden servir de punto de partida para afrontar este reto, tales como la Comisión sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Relatoría Especial sobre Migraciones y el mismo ACNUR. Además es importante que la voz de los personas migrantes y refugiados sea escuchada en estos espacios, y en los que, de cara a dar respuestas a la problemática, se generen a futuro. Así mismo es fundamental el papel que la sociedad civil pueda asumir para incidir tanto sobre los Estados de origen, tránsito y destino, como sobre la ONU, para que se reconozca como

prioritaria la agenda de acciones frente a la realidad de vulnerabilidad que viven millones de personas migrantes y refugiadas.

## 9. Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. El derecho a un juicio imparcial: reconocimiento actual y medidas necesarias para su consolidación, elaborado por Stanislav Chernichenko, William Treat y David Weissbrodt (Documentos ONU: E/CN.4/Sub.2/1990/34, 1990; E/CN.4/Sub.2/1991/29, 1991; E/CN.4/Sub.2/1992/24 y Add.1-3, 1992; E/CN.4/Sub.2/1993/24 y Add.2, 1993; E/CN.4/Sub.2/1994/24, 1994);
- Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, NP Engel, 1993;
- Juan Miguel Petit. Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. CEPAL - BID. Santiago de Chile. 2003
- Marta Casals – Equipo de Investigación Grupo Luna Nueva. La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y o trata de personas con fines de explotación sexual. OIM-MRE. Asunción, 2005
- Informe 2006 sobre la Trata de Personas, Embajada de los Estados Unidos en Paraguay. 2006
- OIM-MRE-UNFPA Lineamientos para una política nacional de migraciones.. Asunción, Septiembre 2003.
- Codehupy Derechos Humanos en el Paraguay 2005. Asunción, 2005
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en ibero América: Características, retos y oportunidades. - División de Población de la CEPAL. Santiago de Chile, julio de 2006
- Manual La Casa, Luna Nueva.
- Acosta, Luz Marina y Acosta, Nilse S. Explotación Sexual en Niñas y Adolescentes en Asunción y Ciudad del Este. UNICEF-Paraguay. 1997
- Moreno y BECA. "Un viaje hacia la vida. El proceso de desvinculación de la Explotación Sexual". 2000
- Dirección General de Migraciones - Ministerio del Interior. Digesto normativo de migraciones. OIM-DGM. Asunción, 2006.
- Secretaria Nacional de la Mujer – Presidencia de la República del Paraguay. Manual de Intervención en trata. Asunción, 2006.
- KÖHN GALLARDO, Marcos A. OIT/IPEC. Colección de buenas prácticas y lecciones aprendidas en prevención y erradicación de la explotación sexual comercial (ESC) de niñas, niños y

adolescentes: APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY. Asunción:  
OIT, 2005. 92p. Trabajo infantil, buenas practicas, prevención, explotación sexual, trabajo  
peligroso, niños, niña, legislación, aplicación, Argentina, Paraguay, Pub OIT. 02.02.1