



Asamblea General

Distr. general
20 de julio de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

39º período de sesiones

10 a 28 de septiembre de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión al Paraguay

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión al Paraguay, llevada a cabo del 17 al 24 de julio de 2017. Sobre la base de la información recabada antes de su visita y a lo largo de esta, la titular del mandato pone de relieve las alentadoras medidas adoptadas por el Gobierno del Paraguay para prevenir y erradicar las formas contemporáneas de la esclavitud, entre ellas la reducción sustancial de las peores formas de trabajo infantil, la evolución del marco jurídico e institucional nacional, la participación regional en cuestiones relacionadas con la explotación, como las formas contemporáneas de la esclavitud, y las iniciativas orientadas a poner fin al trabajo forzoso. La Relatora Especial formula recomendaciones al Gobierno del Paraguay sobre el modo de seguir adelante y aprovechar esos avances a través de un programa de acción amplio y polifacético que comprenda medidas para erradicar y prevenir todas las formas contemporáneas de la esclavitud y que facilite el acceso a la justicia a todas las víctimas. En el informe, la titular del mandato describe cómo puede el Gobierno subsanar las lagunas en materia de protección para garantizar que todas las personas, incluidos los pueblos indígenas, los niños vulnerables y las trabajadoras domésticas, estén protegidas contra todas las formas contemporáneas de la esclavitud.



Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión al Paraguay*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Antecedentes	3
A. Situación económica y política	3
B. Marco jurídico	4
C. Marco institucional y de política.....	5
III. Respuesta a las formas contemporáneas de la esclavitud.....	5
A. Marco jurídico, institucional y de política	5
B. Cambios en las actitudes sociales	6
C. Cumplimiento de las normas laborales	6
D. Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	7
IV. Motivos de preocupación	8
A. Deficiencias transversales en la acción del Gobierno	8
B. Escasez de trabajo decente.....	9
C. Criadazgo.....	10
D. Otras formas contemporáneas de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud que afectan a los niños, incluidas las peores formas de trabajo infantil	12
E. Trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre.....	14
F. Servidumbre doméstica.....	15
G. Dificultades en el acceso a la justicia	16
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	16
A. Conclusiones.....	16
B. Recomendaciones	17

*

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Sra. Urmila Bhoola, visitó el Paraguay del 17 al 24 de julio de 2017. Durante su visita, se reunió con funcionarios de múltiples departamentos gubernamentales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de la Mujer, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación y Ciencias, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Defensa Pública, el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Instituto Nacional del Indígena (INDI) y la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).
2. La Relatora Especial visitó también varias sedes de programas pertinentes, como un centro desde el que se gestionaba la línea de asistencia telefónica Fono Ayuda, dirigida a niños y adolescentes en situación de riesgo o víctimas de la explotación, y un centro de atención infantil asociado al programa Abrazo (dedicado a proteger los derechos de los niños haciéndolos menos vulnerables a la explotación y otras vulneraciones de los derechos humanos). También se reunió con la Coordinadora Residente, el equipo de las Naciones Unidas en el país, los miembros de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el Paraguay y representantes de varias organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones indígenas y partes interesadas del sector privado. Las reuniones y las visitas se llevaron a cabo en la capital, Asunción, además de en Filadelfia y Neuland, en la región del Chaco.
3. La Relatora Especial expresa su agradecimiento al Gobierno del Paraguay por su invitación a visitar el país y a los funcionarios de las diferentes entidades estatales por haber participado en un diálogo constructivo y fructífero. Asimismo, expresa su agradecimiento al personal de la Oficina del ACNUDH en el Paraguay por su asistencia integral en la planificación y realización de la visita, y a la Coordinadora Residente y al equipo de las Naciones Unidas por sus aportaciones y su apoyo. Por último, la Relatora Especial expresa su sincero reconocimiento a todas las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones indígenas, asociaciones empresariales y personas que se tomaron el tiempo para reunirse con ella y compartir sus experiencias.

II. Antecedentes

A. Situación económica y política

4. El Paraguay es un país con un nivel de ingresos mediano alto ubicado en el Cono Sur de América Latina, sin litoral y con una población de 7 millones de habitantes. Si bien ha registrado un crecimiento sostenido del PIB en los últimos cinco años, sigue estando afectado por niveles importantes de pobreza y desigualdad, y es uno de los países más pobres de la región de América Latina. La población es relativamente joven, pues alrededor del 45% de los habitantes tiene entre 0 y 25 años. El país enfrenta importantes problemas logísticos y carece de recursos minerales y petrolíferos, por lo que depende en gran medida de sus países vecinos, en particular el Brasil y la Argentina, que son también miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La economía es fundamentalmente agrícola y, por consiguiente, es particularmente vulnerable a las condiciones meteorológicas y a los cambios en la economía mundial que repercuten en la demanda y el precio de los productos básicos. Un gran porcentaje de la población paraguaya vive de la agricultura y la ganadería, a menudo de subsistencia. El país produce principalmente soja, algodón y carne. La economía de mercado se caracteriza por tener un gran sector informal impulsado por miles de microempresas y vendedores ambulantes urbanos. Una parte importante del comercio del país se basa en productos importados de los Estados Unidos de América y Asia que se

reexportan a países vecinos. La mayoría de las mercancías importadas no se declara en la aduana, lo que priva al Estado de unos ingresos tributarios sustanciales¹.

5. La información recibida por la Relatora Especial durante su misión indica que el Paraguay enfrenta una serie de desafíos complejos y transversales que agravan la vulnerabilidad de las personas a las formas contemporáneas de la esclavitud y que la capacidad del Gobierno para responder a esos fenómenos es limitada. Entre esos desafíos, destacan las limitaciones de recursos y la escasa repercusión de las instituciones gubernamentales como resultado, entre otras cosas, de las dificultades para universalizar el alcance de los servicios en todo el país; la persistencia de un cuadro generalizado de discriminación por motivos como el género, la edad y la condición de minoría; el debilitamiento del entramado social y los períodos de inestabilidad social y desórdenes públicos.

B. Marco jurídico

1. Marco jurídico internacional y regional

6. El Paraguay ha ratificado los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Estado aún tiene que ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7. En 2007, el Paraguay se adhirió a la Convención sobre la Esclavitud y a la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.

8. El Paraguay ha ratificado los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil y sus peores formas, en particular el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29) y su Protocolo, el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105), el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182), el Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, 1973 (núm. 138) y la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. El Estado ha ratificado también el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189).

9. Asimismo, el Paraguay ha ratificado todas las normas regionales relativas a la protección contra las formas contemporáneas de la esclavitud, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

2. Marco jurídico nacional

10. Son múltiples las disposiciones jurídicas nacionales relativas a la eliminación de todas las formas contemporáneas de la esclavitud. El Código Penal tipifica como delitos el trabajo forzoso y la esclavitud, que también está prohibida en virtud de la Constitución. En 2015 se prohibió el trabajo infantil mediante la Ley núm. 5.407, por la que también se incrementó el salario mínimo para el trabajo doméstico. La práctica del criadazgo figura

¹ Véase Banco Mundial, “El Banco Mundial en Paraguay” (disponible en www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview). Según la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, el 94% de la tierra agrícola del Paraguay se emplea para cultivos destinados a la exportación y entre el 60% y el 80% de la tierra pertenece al 2% o 3% de la población (véase A/HRC/34/48/Add.2). Véase también CIA, The World Factbook, Paraguay, en www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pa.html.

también en el listado de actividades prohibidas consideradas trabajo infantil peligroso del Decreto núm. 4951. También en relación con el criadazgo, en 2012 se aprobó la Ley Integral contra la Trata de Personas (Ley núm. 4788/12). En virtud de esa Ley, se han enjuiciado algunos casos de criadazgo como delitos de trata interna. Cabe señalar también otras leyes y disposiciones pertinentes, como el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley núm. 1.680/01), que es el principal instrumento legislativo sobre los derechos del niño, y el Código del Trabajo de 1993, que protege los derechos laborales de los ciudadanos paraguayos.

C. Marco institucional y de política

11. El Paraguay cuenta con un amplio marco institucional y de política que protege a los niños de las peores formas de trabajo infantil y prohíbe el trabajo forzoso, la servidumbre doméstica y otras formas extremas de explotación laboral que podrían calificarse de formas contemporáneas de la esclavitud. En 2013, el Gobierno se comprometió a fortalecer el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia (SNPPI). Se han creado varios órganos de coordinación multisectorial, como la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), una instancia de articulación interinstitucional sobre el trabajo infantil, y la Comisión Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social también ha trabajado en colaboración con la OIT para aumentar la capacidad de la Dirección General de Inspección y Fiscalización y descentralizar los servicios proporcionados por el ministerio. El Gobierno también ha tratado de desarrollar su capacidad institucional con respecto a los derechos de la mujer y la igualdad de género, en particular la labor del Ministerio de la Mujer, a fin de lograr la incorporación de la igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo.

12. La Relatora Especial recibió información sobre la labor de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia en el establecimiento de un sistema nacional integral para la protección de la infancia, integrado por un centro de llamadas (Fono Ayuda 147) para atender denuncias relacionadas con violaciones de los derechos del niño, los programas de apoyo social Abrazo y Tekoporã, la coordinación a nivel municipal y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI), de carácter multidisciplinar, para responder a las denuncias de violaciones de sus derechos, incluidas las relacionadas con las formas contemporáneas de la esclavitud.

13. La Relatora Especial también recibió información sobre diversos instrumentos, entre ellos la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Derechos Humanos, que contribuyen a la formulación de un marco de política para prevenir las formas contemporáneas de la esclavitud y hacer frente a la pobreza y la exclusión económica, así como a las causas profundas de la explotación laboral extrema en el sector informal.

III. Respuesta a las formas contemporáneas de la esclavitud

14. La Relatora Especial hizo notar durante su visita al Paraguay una serie de avances positivos en la acción del Gobierno frente a las formas contemporáneas de la esclavitud.

A. Marco jurídico, institucional y de política

15. Como se ha mencionado, la Relatora Especial recibió gran cantidad de información sobre el marco jurídico, institucional y de política aplicado para hacer frente a las formas contemporáneas de la esclavitud. En general, las disposiciones existentes parecían ser sólidas y efectivas, además de constituir un avance positivo en la lucha contra las formas contemporáneas de la esclavitud; por consiguiente, la titular del mandato encomia al Gobierno del Paraguay por los avances logrados, a pesar de los importantes problemas transversales y limitaciones fiscales a los que se enfrentaba. La Relatora Especial observó en particular el compromiso del Gobierno, reflejado en la labor de la Secretaría de la Niñez

y la Adolescencia, con la creación de un sistema integral para la protección de la infancia y quedó impresionada por los conocimientos y la dedicación de los funcionarios del sector que tuvo la oportunidad de conocer.

16. La Relatora Especial tomó nota también de la colaboración del Gobierno del Paraguay con las Naciones Unidas y de los esfuerzos que ha hecho para poner en práctica las recomendaciones pertinentes a fin de fortalecer su marco jurídico, institucional y de políticas. La Relatora Especial felicita al Gobierno por haber elaborado, en asociación con la Oficina del ACNUDH en el Paraguay, el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), un exhaustivo sistema electrónico para seguir el cumplimiento, a nivel nacional, de las recomendaciones formuladas por los mecanismos de derechos humanos, también en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El SIMORE ofrece además una plataforma interactiva para la participación de la sociedad civil y permite supervisar de manera efectiva el cumplimiento por el Estado de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

17. Si bien el marco jurídico, institucional y de política del Estado es una base sólida para hacer frente a las formas contemporáneas de la esclavitud, la Relatora Especial recibió información sobre ciertas deficiencias en su aplicación que socavaban el marco jurídico y de política, limitaban su capacidad y creaban otras dificultades en algunas instituciones gubernamentales.

B. Cambios en las actitudes sociales

18. Otro avance positivo sobre el que la Relatora Especial recibió información procedente de varias partes interesadas fue el cambio percibido en las actitudes sociales y culturales, reflejo de que se ha tomado mayor conciencia de las diversas formas de explotación y de que estas se consideran vulneraciones de los derechos humanos. Varias partes interesadas informaron a la Relatora Especial de que ahora es más probable que se denuncien como formas contemporáneas de la esclavitud ciertas prácticas de explotación que en su momento se consideraban socialmente aceptables.

19. Según la información recibida por la Relatora Especial, las actitudes con respecto a la explotación infantil han cambiado significativamente. Prácticas como el criadazgo y la mendicidad forzada se consideran menos aceptables socialmente e incluso son vistas como una vulneración de los derechos del niño. La Relatora Especial fue informada de que había habido manifestaciones públicas para protestar contra la violencia y el maltrato de los niños en situaciones de criadazgo, lo que pone de manifiesto ese cambio de actitud. En este sentido, la Relatora Especial hace notar también las campañas de concienciación y sensibilización organizadas por el Gobierno, como la campaña “No al criadazgo”, organizada por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, y las actividades de concienciación llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

20. Este tipo de cambios en las actitudes sociales desempeñan un papel importante en la erradicación de las formas contemporáneas de esclavitud. Dejar de considerar la explotación como fenómeno socialmente aceptable tiene un efecto disuasorio en quienes quieran emplear formas contemporáneas de la esclavitud y es más probable que las infracciones se denuncien, lo que contribuye a su detección y al rescate de las víctimas.

C. Cumplimiento de las normas laborales

21. Algunas de las partes interesadas con que se reunió la Relatora Especial tanto en la capital como en el Chaco afirmaron que en los últimos años se habían observado mejoras en el grado de cumplimiento de las normas laborales, así como una disminución de la prevalencia de la explotación. Según varios indígenas del Chaco, la atención internacional que se había prestado a las prácticas laborales utilizadas en las cooperativas y estancias había logrado mejorar el cumplimiento de la legislación nacional. Las instituciones con que se reunió la Relatora Especial en la región parecían comprender perfectamente las normas laborales nacionales e internacionales aplicables, describieron en detalle las mejoras

observadas en los últimos años en cuanto al cumplimiento y expresaron su compromiso de respetar esas normas.

22. Diversas partes interesadas se refirieron a la reducción del número de niños sometidos al criadazgo y otras de las peores formas de trabajo infantil, principalmente gracias a una mayor conciencia pública. No obstante, no se dispone todavía de cifras exactas y las que se tienen indican que todavía sigue habiendo un número considerable de niños que participan en actividades consideradas trabajo infantil o trabajo peligroso. Según la encuesta nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes llevada a cabo en 2011², el 27,2% de la población de edades comprendidas entre los 5 y los 17 años desempeñaba actividades de trabajo infantil (concepto que engloba el trabajo realizado por menores de 14 años (la edad mínima de admisión al empleo) y el trabajo adolescente peligroso). La encuesta también reveló que, de los más de 436.000 niños de entre 5 y 17 años de edad obligados a algún tipo de trabajo, en el caso del 95,4% de ellos el trabajo tenía consecuencias negativas para quienes lo realizaban y en el caso del 22% se trataba de alguna de las peores formas de trabajo infantil (incluida la esclavitud infantil)³.

23. En un estudio sobre las actividades realizadas por niños, niñas y adolescentes de zonas rurales, se llegó a la conclusión de que de los 810.352 menores de 5 a 17 años de edad que vivían en zonas rurales, el 50,2% (406.358) realizaba tareas relacionadas con la agricultura y la ganadería, mientras que más del 75% se dedicaba a una o varias de las peores formas de trabajo infantil⁴.

24. La Relatora Especial recibió información también sobre los programas aplicados en el sector del algodón para reducir el trabajo infantil, la nueva Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, y la coordinación de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en esa cuestión.

D. Objetivos de Desarrollo Sostenible

25. Como describió la Relatora Especial en su más reciente informe a la Asamblea General (A/72/139), la inclusión de una meta sobre las formas contemporáneas de esclavitud en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de medidas para afrontar las causas fundamentales y las consecuencias de este tipo de explotación supone una oportunidad histórica para impulsar las iniciativas encaminadas a erradicar todas las formas contemporáneas de esclavitud. Por consiguiente, la Relatora Especial considera un avance positivo la información que recibió de las partes interesadas con las que se reunió durante su visita en relación con las medidas adoptadas por el Gobierno del Paraguay, en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país, para llevar a la práctica los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre esas medidas, destaca la creación de una comisión nacional para la aplicación, dirigida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y la labor dirigida a que los gobiernos locales tomen más conciencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a fin de promover la estrategia nacional.

26. La Relatora Especial alienta al Gobierno del Paraguay, al equipo de las Naciones Unidas en el país y a la comunidad internacional a velar por que se incorpore a esas medidas, como parte fundamental de la Agenda 2030, el logro de la meta 8.7, relativa a la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus

² Véase Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay: Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes, EANA 2011, OIT, 2013 (puede consultarse en www.dequeni.org.py/es/userfiles/files/paraguay-informe-actividades.pdf).

³ *Ibid.*, págs. 45 a 48.

⁴ Trabajo infantil y adolescente en el sector rural agrícola, pecuario, forestal y de pesca o piscicultura en Paraguay – Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes: EANA Rural 2015, OIT, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay (DGEEC), Ginebra, 2016, pág. xviii.

formas. Asimismo, los alienta a velar por que se dediquen suficientes recursos técnicos y financieros a la consecución efectiva de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

IV. Motivos de preocupación

27. Como se ha mencionado anteriormente, la Relatora Especial está convencida de que el Gobierno del Paraguay está adoptando una serie de medidas positivas para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de las normas jurídicas internacionales relativas a las formas contemporáneas de la esclavitud, sus causas y consecuencias, y que ha avanzado en la reducción de las formas extremas de explotación laboral que constituyen esclavitud.

28. No obstante, la Relatora Especial recibió información sobre una serie de cuestiones que suscitan preocupación, como la de que seguían existiendo múltiples formas de explotación, entre ellas, algunas que constituyen formas contemporáneas de la esclavitud, como el trabajo forzoso y la servidumbre doméstica. Muchas de las partes interesadas expresaron su preocupación ante ciertas tendencias y problemas que determinaban la vulnerabilidad general de las personas frente a la esclavitud, e hicieron alusión a la información relativa a la existencia de deficiencias en la protección de determinados grupos, como los pueblos indígenas y los niños de las zonas rurales pobres, además de a la persistencia de la exclusión social.

A. Deficiencias transversales en la acción del Gobierno

29. Como se ha mencionado anteriormente, el marco jurídico, institucional y de políticas en el Paraguay es en general sólido y supone un avance positivo en la lucha contra la explotación extrema. Durante su visita, la Relatora Especial también recibió información por parte de interesados muy diversos sobre cuestiones relativas a la aplicación plena y efectiva de las normas jurídicas y de políticas y sobre ciertas deficiencias transversales en la acción del Gobierno. Muchos de ellos le indicaron que había en el país programas y servicios públicos cuyo alcance geográfico no era universal (como, por ejemplo, la Dirección General de Inspección y Fiscalización, los programas de asistencia social dirigidos a las familias vulnerables y las iniciativas para hacer frente a las peores formas de trabajo infantil). Según la información recibida, esos programas y servicios no suelen llegar a los grupos pobres, rurales y socialmente excluidos, como las comunidades indígenas del Chaco. Si bien hace notar los desafíos a los que se enfrenta el Gobierno, habida cuenta de la concentración de la población en torno a la zona de Asunción y de la baja densidad poblacional en otras regiones, la Relatora Especial insta al Gobierno a que adopte nuevas medidas para asegurar el pleno alcance geográfico de todos los programas y servicios dirigidos a grupos vulnerables y marginados.

30. La Relatora Especial expresa también su preocupación por la información recibida en relación con la falta de financiación a las instituciones para que puedan desempeñar ciertas funciones clave, lo que afecta a las iniciativas para erradicar el trabajo forzoso, las peores formas de trabajo infantil, el criadazgo y otras formas contemporáneas de la esclavitud. La Relatora Especial fue informada por representantes de órganos de la sociedad civil de que, si bien la política macroeconómica consistente en atraer inversión extranjera para promover los agronegocios (como la producción de soja y la ganadería) y establecer maquiladoras (plantas manufactureras que importan componentes sin pagar aranceles y los ensamblan para su exportación) refuerza la economía, la pobreza y la desigualdad persisten. Los beneficios fiscales que reciben las empresas privadas⁵ no se traducen en creación de empleo y desarrollo social para las comunidades más pobres. La política orientada a transformar el país en un paraíso fiscal a través de unos salarios mínimos bajos y de flexibilidad administrativa y laboral genera una situación que propicia el trabajo forzoso, el trabajo infantil y el trabajo infantil peligroso, pues muchas familias mandan a sus hijos a trabajar para poder subsistir. Esta política propicia también la explotación laboral y oculta la falta de inversión estatal en políticas públicas. Según la información recibida por la

⁵ Gracias al artículo 29 de la Ley núm. 1065/97, las maquiladoras están sujetas a un tipo impositivo de solo el 1%.

Relatora Especial, el modelo económico basado en las exportaciones agrícolas también ha dado lugar a un desplazamiento generalizado: se ha expulsado a gente del Chaco y se ha obligado a campesinos a desplazarse a zonas urbanas, donde viven en asentamientos informales junto al río. La inversión social se ha reducido y los problemas estructurales perpetúan la discriminación y la marginación de los grupos vulnerables y los pueblos indígenas, lo que agrava su vulnerabilidad y hace que se vean atrapados en formas contemporáneas de la esclavitud.

31. Otra cuestión transversal que suscita preocupación consiste en que en el Paraguay parece no haber un entendimiento cabal de las formas contemporáneas de la esclavitud. La Relatora Especial no tuvo la impresión de que el Gobierno del Paraguay tuviera pleno conocimiento de su prevalencia real ni sus efectos en las víctimas. Considera que sería beneficioso para las iniciativas del Gobierno orientadas a combatir las formas contemporáneas de la esclavitud analizar las tendencias de su prevalencia para determinar, entre otras cosas, en qué sectores son más comunes, qué grupos resultan más afectados y cuáles son los factores de riesgo que hacen a las personas vulnerables a ese tipo de explotación. La Relatora Especial tuvo, en alguna ocasión, la impresión de que ciertas partes interesadas eran poco conscientes de qué constituía realmente una forma contemporánea de la esclavitud. Por consiguiente, podría ser beneficioso para las iniciativas generales de lucha contra las formas contemporáneas de la esclavitud llevar a cabo actividades de sensibilización y concienciación sobre las obligaciones dimanantes de las convenciones relativas a la esclavitud (véase el párr. 7 *supra*) y otras normas jurídicas internacionales en la materia.

B. Escasez de trabajo decente

32. Según la OIT, el trabajo decente significa un empleo productivo que genere un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres⁶. La Relatora Especial ha afirmado sistemáticamente a lo largo de su mandato que el trabajo decente es una poderosa protección contra las formas contemporáneas de la esclavitud, que puede aliviar la pobreza y proporcionar seguridad a las personas, al permitirles satisfacer sus necesidades básicas y de otra índole. Además, el trabajo decente también crea las condiciones para que los trabajadores puedan sindicarse y protegerse a sí mismos y a otras personas de las formas contemporáneas de la esclavitud y de otras violaciones de los derechos humanos y laborales. Las tendencias globales han mostrado que existe una escasez notable y sostenida de trabajo decente, lo que supone altas tasas de desempleo y niveles extremadamente elevados de precariedad laboral. En consonancia con esas tendencias globales, muchas partes interesadas informaron a la Relatora Especial durante su visita de la importante escasez de trabajo decente en el Paraguay, lo que, en opinión de esta, contribuye a hacer más vulnerables a las personas frente a las formas contemporáneas de la esclavitud.

33. Un factor importante que explica la escasez de trabajo decente en el Paraguay es la magnitud de la economía informal, en la que, según datos oficiales, se encontraba el 65,4% de los trabajadores. En las zonas rurales, el porcentaje de trabajadores empleados en la economía informal alcanzaba el 78% (frente al 61,7% en las zonas urbanas)⁷. Los trabajadores de la economía informal —con más frecuencia, mujeres— suelen registrar altos niveles de precariedad, no tienen acceso a protección social ni laboral (un aspecto fundamental del trabajo decente) y trabajan en sectores que no están plenamente cubiertos por la legislación laboral, lo que los hace muy vulnerables a la explotación, incluidas las formas contemporáneas de la esclavitud. Los datos oficiales muestran que, en 2016, el 68,1% de las mujeres del Paraguay trabajaba en el sector informal de la economía, en

⁶ OIT, “Trabajo decente” (véase <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>).

⁷ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, “Ocupación, Desempleo, Subocupación y Ocupación Informal: Encuesta Permanente de Hogares”, Nuevas Series, 2002-2016. Agosto de 2017, pág. 10.

comparación con el 63,3% de los hombres⁸. La Relatora Especial toma nota de las informaciones recibidas acerca de los avances en la formalización de la economía paraguaya y alienta al Gobierno a que persevere en sus esfuerzos, que crearán más oportunidades de trabajo decente.

34. Según la OIT, el trabajo decente también se caracteriza por unos ingresos justos. Durante su visita, se informó a la Relatora Especial del bajo salario mínimo del Paraguay, que en su opinión contribuye a la falta de trabajo decente. La ley paraguaya fija el salario mínimo en alrededor de 400 dólares de los Estados Unidos al mes, cantidad que, según muchos de los interesados, no alcanza para satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familiares. También se informó a la Relatora Especial de que el exiguo salario mínimo era parte de un régimen general de desarrollo económico aplicado por el Gobierno, que da prioridad a la competitividad para recibir inversión extranjera directa en un mercado regional competitivo. Si bien la Relatora Especial reconoce los problemas que enfrenta el Gobierno a fin de crear las condiciones propicias para el crecimiento y el desarrollo, así como el importante papel que pueden desempeñar esas condiciones en la generación de oportunidades laborales, señala que el logro de esas condiciones de crecimiento a través de la inversión extranjera no puede tener lugar a costa de los derechos humanos y laborales de los ciudadanos. Advierte al Gobierno que tenga cuidado de no estructurar la economía nacional de manera que se atraiga la inversión extranjera, pero se afiance la vulnerabilidad frente a la explotación, incluidas las formas contemporáneas de la esclavitud; por consiguiente, le insta a que examine con detenimiento cómo integrar la creación de oportunidades de trabajo decente en el desarrollo económico, entre otras cosas evaluando la viabilidad de incrementar el salario mínimo.

35. Según información recibida por la Relatora Especial, la falta de cumplimiento universal de la legislación relativa al salario mínimo y de otras medidas de protección del mercado laboral establecidas en la legislación paraguaya también contribuye a la escasez de trabajo decente. La Relatora Especial fue informada de que la remuneración de los trabajadores domésticos (principalmente, mujeres y niñas) estaba compuesta por servicios en especie y dinero en efectivo, por lo que en realidad no llegaban a percibir el salario mínimo. También recibió información según la cual algunos empleadores incumplían las disposiciones relativas al salario mínimo contempladas en las leyes pertinentes y la Dirección General de Inspección y Fiscalización (que solo contaba con 25 inspectores para todo el país) no tenía capacidad suficiente para supervisar y hacer cumplir las disposiciones pertinentes del Código del Trabajo (según la información recibida, la Dirección General es pequeña y su capacidad está centralizada en Asunción). Esa situación podría crear una cultura de impunidad en algunas regiones y sectores, lo que dejaría a los trabajadores en una situación muy vulnerable frente a la explotación, incluidas las formas contemporáneas de la esclavitud. De hecho, la Relatora Especial recibió información de partes interesadas según la cual el Gobierno del Paraguay había adoptado medidas, en asociación con la OIT, para aumentar la capacidad de la Dirección General de Inspección y Fiscalización. La Relatora Especial encomia esas iniciativas e insta al Gobierno a que adopte nuevas medidas para extenderlas y ampliarlas.

C. Criadazgo

36. En el marco del cumplimiento de su mandato, la Relatora Especial presta atención de manera sistemática a la vulnerabilidad de los niños frente a las formas contemporáneas de la esclavitud y a las consecuencias que estas tienen para ellos. Durante su visita, la titular del mandato recibió múltiples informes acerca del fenómeno del criadazgo (véase el párr. 10 *supra*). A pesar de estar incluido en la lista de las peores formas de trabajo infantil que figura en el Decreto núm. 4951, junto con el trabajo doméstico infantil, el criadazgo no está definido en la legislación paraguaya ni tipificado en el marco normativo nacional.

37. Los informes recibidos por la Relatora Especial indican que esta práctica adopta formas diversas en el Paraguay y que, además, cada parte interesada entiende de manera distinta el fenómeno. En términos generales, el criadazgo es la práctica por la que niños de

⁸ *Ibid.*

familias pobres de zonas rurales (habitualmente, niñas) son enviados a vivir con otras familias de zonas urbanas, supuestamente para asegurar su alimentación y su educación. Una vez en su nuevo hogar, realizan tareas domésticas para las familias que los acogen, normalmente sin remuneración alguna. Según información recibida por la Relatora Especial, había 46.933 casos de criadazgo en el Paraguay, cifra que representa aproximadamente el 2,5% del total de menores de 18 años en el país. Si bien se ha producido, al parecer, una reducción notable del número de niños sujetos a la práctica del criadazgo, considerada una de las peores formas de trabajo infantil según el Convenio núm. 182 de la OIT, la cantidad de niños que viven alejados de sus padres y desempeñan alguna forma de trabajo doméstico sigue siendo demasiado elevada.

38. En informes recibidos por la Relatora Especial en el curso de su visita se daba a entender que el criadazgo no era intrínsecamente una práctica de explotación, y que incluso podía mejorar la situación de los niños de familias muy pobres. Sin embargo, la Relatora Especial considera que esa opinión refleja la aceptación de la que gozaba esa práctica en el pasado, agravada por la falta de claridad y de comprensión del concepto. En muchos casos, el criadazgo constituye una forma contemporánea de esclavitud. Según la información recibida, los niños suelen ser especialmente vulnerables a la violencia y el maltrato. En un estudio llevado a cabo en 2013 por la Organización Internacional para las Migraciones se llegó a la conclusión de que existía una estrecha correlación entre la violencia sexual y el criadazgo; de hecho, alrededor del 90% de las víctimas de la violencia sexual había estado en situación de criadazgo⁹. Durante su visita al Paraguay, la Relatora Especial quedó consternada al conocer la existencia de casos de maltrato físico extremo a niños por parte de las familias para las que estaban trabajando, que habían llegado incluso al asesinato y la violencia sexual. La Relatora Especial fue informada de un caso grave de maltrato infantil a una niña en situación de criadazgo que, entre otras cosas, fue sometida a violencia sexual y sufrió quemaduras al ser obligada a ingerir soda cáustica. La niña fue hospitalizada posteriormente y su caso fue llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que dictó medidas cautelares para el Paraguay (resolución 7/17, medida cautelar núm. 68/17 – Adolescente Panambi). Incluso en los casos en que no se somete a los niños a una violencia tan terrible, el criadazgo los hace vulnerables a la explotación, además del hecho de que separarlos de sus familias e involucrarlos en tareas domésticas difícilmente pueden considerarse actos que favorezcan su interés superior. Puesto que esta práctica parece estar vinculada a la pobreza de las familias y en un principio fue un medio de asegurar educación para los niños de las zonas rurales, es preciso que el Gobierno se ocupe de esas cuestiones.

39. Parece existir una importante laguna jurídica con respecto a la protección en el caso del criadazgo, principalmente porque no está definido en la ley con las sanciones civiles y penales correspondientes, a pesar de las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño al respecto en 2010 (véase CRC/C/PRY/CO/3). De hecho, el criadazgo y el trabajo doméstico están incluidos en la lista de trabajos peligrosos para los niños según el Decreto núm. 4951; asimismo, de conformidad con una ley aprobada en 2015 sobre el trabajo doméstico, este está prohibido para los menores de 18 años (la Relatora Especial recibió información que indicaba que esa prohibición no se aplica universalmente), mientras que el trabajo infantil está prohibido por el Código de la Niñez y la Adolescencia. No obstante, esas medidas no abordan plenamente las particularidades del criadazgo como forma de trabajo no remunerado, que en algunas comunidades es considerado beneficioso para los niños y sus familias.

40. La Relatora Especial fue informada de que en algunos casos de criadazgo se había sustanciado un proceso como forma de trata interna. Si bien es un avance positivo, preocupa a la Relatora Especial que la protección otorgada por la Ley contra la Trata de Personas que se aplicó en esos casos no se hiciera extensiva a otras situaciones en que los menores no habían sido desplazados. Recuerda al Gobierno del Paraguay la obligación contraída en virtud de las convenciones sobre la esclavitud (véase el párr. 7 *supra*) de

⁹ Organización Internacional para las Migraciones, *La Trata de Personas en el Paraguay: Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual*, Buenos Aires, 2005, pág. 77.

tipificar todas las formas de esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud como delitos independientes del fenómeno de la trata. Si bien reconoce los estrechos vínculos existentes entre las formas contemporáneas de la esclavitud y la trata de personas, la Relatora Especial considera que asegurar el pleno cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de esas convenciones, junto con las enunciadas en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ayudará a prevenir lagunas en la protección y a que se aplique un enfoque amplio de todos los tipos y formas de explotación.

41. También se informó a la Relatora Especial de las propuestas destinadas a definir y tipificar el criadazgo que se encuentran actualmente ante el Congreso Nacional de la República, un avance por el que la Relatora Especial felicita al Gobierno. La Relatora Especial insta al Gobierno a que agilice la aprobación de esas disposiciones legislativas, dado que una ley de esa índole contribuiría a detectar los casos de criadazgo y someterlos a un proceso, así como a poner en tela de juicio actitudes culturales que conducen a la explotación infantil. El Gobierno también debería centrarse en castigar a quienes tratan de beneficiarse de las difíciles situaciones que enfrentan las familias vulnerables y estudiar con detenimiento la situación socioeconómica sumamente problemática de los progenitores que permiten la explotación de sus hijos. La Relatora Especial considera que imponer sanciones penales a los progenitores en muchos casos no redundaría en el interés superior del niño.

42. Además de subsanar las lagunas jurídicas con respecto a la protección, el Gobierno debería abordar las causas socioeconómicas fundamentales del criadazgo. Al parecer, la pobreza extrema y la falta de alternativas económicas para los progenitores suelen influir en la decisión de permitir que sus hijos corran el riesgo de ser víctimas de la explotación. El Gobierno debería adoptar medidas a fin de promover la asistencia para el desarrollo social, por ejemplo, ampliando los recursos y la cobertura de los programas Abrazo y Tekoporã con objeto de proteger a las familias vulnerables. La labor del Gobierno para hacer frente a la falta de trabajo decente también debería incluir medidas dirigidas a las zonas rurales pobres, donde residen familias con niños que corren el riesgo de encontrarse en situación de criadazgo. Para ello también sería necesario ofrecer acceso a la enseñanza en las zonas del Chaco.

43. Durante su visita, la Relatora Especial recibió informes que indicaban que había personas que seguían creyendo que el criadazgo era un fenómeno social y culturalmente aceptable que mejoraba las oportunidades de los niños en la vida. No obstante, también hay cada vez más conciencia de la vulnerabilidad a la explotación y la esclavitud que este fenómeno genera, así como de sus vínculos con la trata de personas. Por consiguiente, la Relatora Especial recomienda al Gobierno que prosiga y amplíe las campañas de concienciación y sensibilización a fin de cambiar las actitudes sociales y culturales perjudiciales que contribuyen a que el criadazgo siga existiendo y que dé a conocer en mayor medida los derechos fundamentales de la infancia enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

D. Otras formas contemporáneas de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud que afectan a los niños, incluidas las peores formas de trabajo infantil

44. El criadazgo no es la única forma contemporánea de la esclavitud que afecta a los niños respecto de la cual la Relatora Especial recibió información en el curso de su misión. Al parecer, los niños también son vulnerables a otras situaciones de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, incluidas las peores formas de trabajo infantil. Según la información facilitada, algunos se ven obligados a mendigar en la calle —algo que presenció la propia Relatora Especial— a fin de ganar dinero para su familia. La OIT define la mendicidad forzada como una de las peores formas de trabajo infantil y es, a juicio de la Relatora Especial, una práctica análoga a la esclavitud. Además de la explotación que sufren esos niños, la mendicidad forzada puede conducir a múltiples violaciones de sus derechos. Efectivamente, el tiempo que pasan en la calle los priva de su derecho básico a la educación y puede exponerlos al riesgo de ser víctimas de violencia, maltrato y otras

formas de explotación, incluida la explotación sexual. Se señaló que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando los niños eran obligados por bandas criminales a mendigar, un fenómeno que se ha combatido con éxito mediante diversas iniciativas gubernamentales a lo largo de los últimos años, en la actualidad son los familiares de los niños quienes suelen obligarlos a practicar la mendicidad. Aunque celebra los avances logrados, la Relatora Especial sigue preocupada por la situación de los niños expuestos a la explotación como consecuencia de la pobreza de sus familias, así como por las noticias relativas a que el Gobierno podría reducir la financiación de los programas de prevención. Por consiguiente, alienta al Gobierno a que aborde las causas fundamentales de la mendicidad y haga que las familias y la sociedad en general tomen conciencia del derecho de los niños a no ser sometidos a esas formas de explotación. La Relatora Especial reconoce el papel que desempeñan los programas de asistencia social y el servicio de asistencia telefónica para denunciar la explotación y el abuso infantil y alienta al Gobierno a que amplíe la financiación y el alcance de esos programas.

45. Preocupa también a la Relatora Especial la información según la cual en varios sectores del Paraguay persiste el trabajo infantil, incluidas sus peores formas, a pesar de que la legislación nacional lo prohíbe y del hecho de que el Estado es parte en los convenios fundamentales de la OIT sobre el trabajo infantil. Los datos oficiales muestran que el 37% de la población tiene menos de 18 años¹⁰ y que el 22% trabaja; el 95% de los menores que trabajan se dedican a actividades contempladas entre las peores formas de trabajo infantil¹¹. Estas cifras incluyen a los más de 46.900 niños sometidos a servidumbre doméstica. Otros sectores que emplean mano de obra infantil son la agricultura (como en la recolección de caña de azúcar y la producción de algodón) y la cría de ganado (véase el párr. 23 *supra*).

46. Durante sus conversaciones con representantes gubernamentales y asociaciones empresariales, la Relatora Especial fue informada de las numerosas y encomiables iniciativas adoptadas para luchar contra el trabajo infantil en el Paraguay, como la inspección y fiscalización de sectores tradicionalmente basados en el trabajo infantil, la cooperación con otros Estados de la región (como El Salvador), la adopción de mejores prácticas para eliminar el trabajo infantil y las iniciativas de responsabilidad social empresarial para fomentar la toma de conciencia sobre los derechos del niño. Sin embargo, sigue preocupando a la Relatora Especial la posibilidad de que persistan casos menos visibles de trabajo infantil en determinados sectores y zonas, así como la información recibida en el sentido de que, si bien se ha reducido el empleo infantil directo, algunos niños siguen acompañando a sus padres al trabajo porque no pueden ir a la escuela o a una guardería.

47. La Relatora Especial recuerda al Gobierno del Paraguay y a otras partes interesadas, incluido el sector privado, las obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar todas las formas de trabajo infantil y les insta a que contribuyan a abordar sus causas fundamentales, como la pobreza, la falta de acceso a un trabajo decente y la desigualdad. La titular del mandato hizo notar la labor realizada por el Gobierno para definir y tipificar de manera más adecuada el trabajo infantil en un proyecto de ley que debería ser aprobado. Este tipo de leyes serían útiles para facilitar la detección y el enjuiciamiento de las formas contemporáneas de la esclavitud que afectan a los niños y para que las principales partes interesadas tomen conciencia de las obligaciones contraídas en virtud de las convenciones sobre la esclavitud, los convenios de la OIT y las normas internacionales de derechos humanos en relación con los derechos de los niños en situación de riesgo de explotación.

¹⁰ La Infancia Cuenta: Paraguay 2015, Sistema de indicadores en niñez y adolescencia, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), 2015, pág. 50.

¹¹ Véase Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay (nota...), págs. 45 a 48.

E. Trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre

48. Durante su visita, la Relatora Especial fue informada de que se habían registrado numerosos casos de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre en el Chaco, incluso en el curso de su visita a la región. El Chaco es una región amplia y geográficamente aislada que abarca el 60% de todo el territorio paraguayo. Según la información recibida, tan solo vive allí el 3,3% de la población, pues a lo largo de la historia muchas familias fueron desplazadas al perder sus tierras u optaron por migrar a zonas urbanas en busca de mejores oportunidades económicas. También hubo desplazamientos como consecuencia de la pérdida de empleos y de tierras a raíz de la privatización a gran escala de tierras, buena parte de las cuales forma parte de estancias ganaderas. En esta zona principalmente rural viven diversos grupos indígenas¹².

49. La Relatora Especial recibió múltiples informes según los cuales los pueblos indígenas eran vulnerables a la explotación, entre otras cosas, a ciertas prácticas que en su opinión constituían trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre. El Ministerio de Trabajo informó también a la Relatora Especial de que había recibido denuncias de trabajo forzoso del interior de la región del Chaco. Según se informa, la vulnerabilidad a ese tipo de explotación tiene su origen en la venta histórica de tierras indígenas a grandes propietarios, agronegocios y empresas forestales sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Si bien en algunos casos ello generó desplazamientos hacia los centros urbanos, muchos pueblos indígenas decidieron permanecer en el Chaco y se convirtieron en fuente de mano de obra para los propietarios de las tierras, tanto nacionales como extranjeros. La Relatora Especial tomó nota con preocupación de la información recibida en el sentido de que el Estado prácticamente no intervenía en el Chaco y que el presupuesto del Instituto Nacional del Indígena era muy limitado. Como consecuencia, es escasa la supervisión, por parte de inspectores del trabajo, por ejemplo, de que son objeto las operaciones comerciales y, además, los propietarios de las empresas suelen asumir una función cuasiestatal. La Relatora Especial, cuando visitó el Chaco, observó que con frecuencia las empresas suministraban electricidad y otros servicios de infraestructura. Si bien reconoce los efectos positivos que esos servicios pueden tener en la vida de las poblaciones locales, sigue preocupada por el desequilibrio que generan en la relación entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas. Ese desequilibrio, combinado con otros factores, como el desconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la falta de sindicalización en la región, el desconocimiento de la lengua española en algunos casos, el aislamiento geográfico de muchos lugares de trabajo y los altos niveles de analfabetismo, puede provocar que la población sea extremadamente vulnerable a la explotación, incluidas prácticas como el trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre.

50. Durante su visita a la región del Chaco, la Relatora Especial no tuvo la impresión de que, de resultas de esa vulnerabilidad, hubiese en el caso de la mayoría de los empleadores muchas situaciones de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre. Según la información recibida, en general las cooperativas y estancias cumplían la legislación nacional y se habían registrado mejoras recientes en el grado de cumplimiento en la región. Por supuesto, las experiencias de particulares y comunidades solían diferir. No obstante, la Relatora Especial sigue preocupada por los casos de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre en lugares de trabajo más pequeños y en estancias más alejadas y menos accesibles, así como por las prácticas laborales que considera explotadoras. Según la información recibida por la Relatora Especial, al parecer los trabajadores del Chaco trabajaban durante muchas horas sin pausas o más allá del horario ordinario y recibían la totalidad del salario o buena parte de él en vales o créditos que solo podían utilizarse en los almacenes que eran propiedad de los empleadores. Habida cuenta de la lejanía geográfica de muchos de los lugares de trabajo y del hecho de que los créditos solo podían utilizarse en los almacenes propiedad de los empleadores, estos constituían en la práctica un monopolio e inflaban los precios de artículos básicos de subsistencia. Los interlocutores señalaron que en el Chaco ciertos productos, como la carne, podían ser más caros que en Asunción debido a ese monopolio y que en muchos casos los vales con los que algunos

¹² Véase Mike Kaye, *Formas contemporáneas de esclavitud en Paraguay*, Anti-Slavery International, 2006.

empleadores supuestamente daban crédito no llegaban a cubrir siquiera las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, lo que los hacía vulnerables a situaciones similares al trabajo en condiciones de servidumbre.

51. A pesar de las iniciativas que han tomado distintas entidades gubernamentales para combatir el trabajo forzoso, el Estado debería hacer más para proteger de la explotación a los pueblos indígenas que viven en el Chaco. Los casos de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre deben ser identificados y sometidos a proceso y las víctimas han de tener acceso a la justicia y la rehabilitación y reintegración que precisan. Ampliar el ámbito de acción de la Dirección General de Inspección y Fiscalización e impartir a los inspectores formación necesaria para abordar la situación particular de los pueblos indígenas en el Chaco sería un paso importante.

52. El Gobierno del Paraguay debe examinar en términos más amplios la situación de los trabajadores en el Chaco y las prácticas laborales de los empleadores. Preocupa también a la Relatora Especial el patrón generalizado de apropiación de ciertas partes del Chaco por parte de grandes empresas que tienen el monopolio de los bienes y servicios, desempeñan un papel fundamental en los procesos políticos y normativos y colman las lagunas generadas por la falta de intervención del Estado, lo que somete a los pueblos indígenas a las prácticas laborales impuestas, incluso cuando representan condiciones de explotación extrema. Históricamente, esas prácticas encuentran sus raíces profundas en la subyugación del derecho de los pueblos indígenas a la tierra y del principio del consentimiento libre, previo e informado. La Relatora Especial está particularmente preocupada por la práctica del pago a los trabajadores en créditos y las condiciones que vinculan el uso de esos créditos con los almacenes que son propiedad de los empleadores. Por consiguiente, insta al Gobierno a que examine esas prácticas con arreglo a la normativa laboral nacional e internacional y que vele por una mayor supervisión y rendición de cuentas de las empresas de la región. La Relatora Especial recuerda también a todas las empresas que operan en el Paraguay, en particular en el Chaco, las obligaciones contraídas en virtud de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

53. En lo que respecta al trabajo forzoso, la Relatora Especial se sintió alentada por la información relativa a que el Gobierno está considerando la posibilidad de ratificar el Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29) e insta al Gobierno a que lo haga.

F. Servidumbre doméstica

54. La Relatora Especial observa con preocupación la situación de los trabajadores domésticos, en su mayoría mujeres, en el Paraguay. Habida cuenta de que el empleo de trabajadores domésticos parece ser común en el país, las deficiencias en el marco jurídico e institucional podrían poner a estas personas en peligro de servidumbre doméstica. De hecho, la Relatora Especial recibió informes de casos de trabajadores domésticos que se encontraban en situación de servidumbre, con una libertad de circulación muy limitada y una remuneración considerablemente inferior al salario mínimo, así como de casos de maltrato y violencia.

55. Con respecto al marco jurídico, según los informes recibidos por la Relatora Especial, el artículo 10 de la Ley núm. 5.407 del Trabajo Doméstico (véase el párr. 10 *supra*) fija el salario mínimo para los trabajadores domésticos en al menos el 60% del salario mínimo estándar para otras actividades diversas. Si bien la Ley supone una mejora con respecto a disposiciones jurídicas anteriores (que fijaban el salario mínimo en el 40% del que percibían los trabajadores no domésticos) e incluye disposiciones para facilitar el acceso a la seguridad social, el pago de un salario inferior al que se considera aceptable para la categoría general de trabajadores hace más vulnerables a los trabajadores domésticos a formas contemporáneas de la esclavitud.

56. Preocupa a la Relatora Especial que la Ley núm. 5.407 no especifique que el salario de los trabajadores domésticos deba pagarse únicamente en efectivo, sino que contempla que la retribución sea una combinación de dinero en efectivo y pago en especie, por ejemplo, con alimentos y alojamiento (art. 12) (con arreglo a lo dispuesto en el artículo 231

del Código del Trabajo, que permite que hasta el 30% del salario se pague en especie). A su juicio, la totalidad del salario mínimo debería pagarse en efectivo. El pago en especie no es una forma adecuada de remuneración para ningún tipo de trabajo, habida cuenta de sus posibles efectos negativos en el derecho del trabajador a cambiar de empleo. Por consiguiente, la Relatora Especial recomienda que el Gobierno modifique la Ley núm. 5.407 y el Código del Trabajo de manera que el 100% del salario mínimo se pague en efectivo a los trabajadores domésticos.

57. También se informó a la Relatora Especial de las deficiencias existentes en el marco institucional; la Dirección General de Inspección y Fiscalización no tiene, de hecho, ni la capacidad ni los recursos necesarios para cumplir de manera efectiva su mandato. Si bien reconoce las dificultades que entraña la regulación de los hogares particulares, la Relatora Especial alienta al Gobierno a que estudie cómo aumentar la supervisión y la rendición de cuentas respecto de quienes dan empleo a trabajadores domésticos. Observa la existencia de un sistema de denuncias y encomia al Gobierno del Paraguay por ello, pero también le alienta a que tenga en cuenta la viabilidad de otras opciones normativas, en particular habida cuenta de los problemas a que pueden enfrentarse los trabajadores domésticos al presentar una denuncia, como las restricciones a su libertad de circulación, el temor a sufrir represalias o la falta de alternativas económicas a su situación actual, que pueden tener un efecto disuasorio.

G. Dificultades en el acceso a la justicia

58. El acceso a la justicia y a vías de recurso es un elemento fundamental de la labor dirigida a erradicar la esclavitud (véase A/HRC/36/43). No solo favorece la aplicación de la ley, sino también la rehabilitación y la reintegración de las víctimas, y disuade de cometer otras vulneraciones conexas de los derechos humanos.

59. Durante su visita al Paraguay, la Relatora Especial recibió información sobre una serie de obstáculos con respecto al acceso a la justicia de las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud: la falta de una definición jurídica clara de algunas formas contemporáneas de la esclavitud o de sanciones penales para ellas; el limitado alcance geográfico de las entidades judiciales y las fuerzas del orden en las zonas aisladas y rurales; la renuencia de parte de las fuerzas del orden a investigar los delitos; el miedo a sufrir represalias o a perder el empleo si se denuncian los abusos; el desconocimiento de las víctimas de sus derechos y la naturaleza generalmente oculta de las infracciones. La Relatora Especial también recibió información sobre la falta de apoyo para la rehabilitación y la reintegración de las víctimas, incluso cuando estas son menores. Si bien no se dispone de cifras exactas debido a los problemas relacionados con la definición jurídica de las prácticas incluidas en la categoría de formas contemporáneas de la esclavitud, la Relatora Especial fue informada de que el número de casos sometidos a proceso era muy bajo.

60. La Relatora Especial alienta al Gobierno del Paraguay a que adopte medidas concretas para eliminar los obstáculos antes mencionados respecto del acceso a la justicia y a que cumpla plenamente las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

61. **El Gobierno del Paraguay está adoptando medidas concretas para hacer frente a las formas contemporáneas de la esclavitud y parece tener la voluntad política de poner fin a la explotación en el país. La Relatora Especial tomó nota de una serie de avances positivos, como la elaboración de un amplio marco institucional y de política, ciertos cambios en las actitudes sociales con respecto a la explotación, incluida la explotación infantil, un mejor cumplimiento de las normas laborales, la disminución de la explotación, particularmente del trabajo infantil, y la labor dirigida a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos la meta 8.7.**

62. La Relatora Especial encomia al Gobierno por los progresos logrados, pero sigue preocupada por las lagunas de protección, en particular con respecto a los grupos en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas, los niños de familias pobres o rurales, y las trabajadoras domésticas. También le preocupa que las estrategias económicas y de desarrollo imperantes, que consisten en atraer inversiones extranjeras a expensas de la protección del mercado laboral, puedan crear condiciones que generen escasez de trabajo decente, desigualdad y casos de explotación grave, incluidas formas contemporáneas de la esclavitud.

63. La Relatora Especial alienta firmemente al Gobierno del Paraguay a que adopte medidas que tengan en cuenta los factores sistémicos que permiten la explotación y a que se amplíe la protección contra todas las formas contemporáneas de la esclavitud a toda la población en el Paraguay. La Relatora Especial insta al Gobierno a que preste especial atención a la vulnerabilidad de los niños, las mujeres y los grupos minoritarios, incluidos los pueblos indígenas que viven en el Chaco, y elimine las lagunas de protección existentes en relación con sus derechos humanos y laborales. La Relatora Especial sigue estando a disposición del Gobierno para prestar cualquier tipo de apoyo a la aplicación plena y efectiva de sus recomendaciones y alienta a la comunidad internacional a prestar su apoyo.

B. Recomendaciones

1. Gobierno del Paraguay

a) Marco jurídico e institucional

64. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:

- i) Ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- ii) Ratifique el Protocolo del Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29);
- iii) Ratifique la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud;
- iv) Vele por que todas las formas contemporáneas de esclavitud, incluidos todos los tipos de trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre, se tipifiquen como delitos independientes en la legislación nacional, de conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del derecho internacional;
- v) Lleve a cabo un análisis del mercado de trabajo para determinar la prevalencia del trabajo forzoso y el trabajo en condiciones de servidumbre, así como del trabajo infantil y sus peores formas, a fin de que las disposiciones institucionales actuales se adapten a las necesidades de las víctimas y proporcionen la protección adecuada a las personas vulnerables frente a las formas contemporáneas de la esclavitud;
- vi) Fortalezca el mandato y la capacidad de la institución nacional de derechos humanos.

b) Cuestiones transversales

65. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:

- i) Encargue un estudio sobre la prevalencia de todas las formas contemporáneas de la esclavitud, que incluya un análisis de la frecuencia de los diferentes tipos de explotación, los sectores en que suelen darse prácticas análogas a la esclavitud, los grupos más afectados y los factores de riesgo que hacen vulnerables a las personas;

- ii) Vele por que las conclusiones de las investigaciones y análisis mencionados se difundan entre todas las partes interesadas, incluidos los funcionarios gubernamentales, las comunidades y las partes interesadas de la sociedad civil;
 - iii) Lleve a cabo actividades de sensibilización y concienciación dirigidas a los funcionarios públicos, las comunidades y las partes interesadas de la sociedad civil sobre las obligaciones que imponen las convenciones sobre la esclavitud y otras normas jurídicas internacionales en la materia.
- c) **Protección de los niños frente a las formas contemporáneas de la esclavitud, y en particular el criadazgo**
66. **La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:**
- i) Agilice la labor dirigida a definir cabalmente el criadazgo en el ordenamiento jurídico nacional, con sanciones en el caso de que se practique;
 - ii) Se cerciore de que toda la labor dirigida a tipificar el criadazgo incorpore plenamente el principio del interés superior del niño y evite la penalización innecesaria de los progenitores; las sanciones establecidas en esas disposiciones jurídicas deberían apuntar contra quienes tratan de aprovecharse de la pobreza de las familias y los niños vulnerables;
 - iii) Además de subsanar las lagunas en la protección jurídica en lo relativo al criadazgo, invierta recursos en comprender y abordar las causas socioeconómicas fundamentales que lo propician;
 - iv) Lleve a cabo actividades de sensibilización y concienciación para seguir avanzando a fin de cambiar las actitudes sociales y culturales que hacen posible la persistencia de las formas contemporáneas de la esclavitud, como el criadazgo, las peores formas de trabajo infantil, la mendicidad forzada, el trabajo forzoso, el trabajo en condiciones de servidumbre y la servidumbre doméstica;
 - v) Aumente los recursos disponibles y el alcance de los programas de desarrollo social, como Abrazo y Tekoporã, que abordan las causas fundamentales de las formas contemporáneas de la esclavitud;
 - vi) Se asegure de que los servicios de asistencia telefónica para los niños o las personas afectadas estén disponibles en todas las zonas geográficas del Paraguay;
 - vii) Aplique programas sociales y de derechos humanos que prestan asistencia y apoyo a los niños víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidos los niños en situación de criadazgo;
 - viii) Preste especial atención a la cobertura de los programas destinados a prevenir y combatir el trabajo infantil, a fin de que las iniciativas que han tenido éxito en la reducción del trabajo infantil se amplíen plenamente a las zonas rurales y las familias más vulnerables;
 - ix) Dote de recursos suficientes a los servicios de protección de la infancia y se asegure de que la presupuestación en todas las entidades gubernamentales tenga en cuenta las necesidades de la infancia;
 - x) Prosiga la labor realizada por la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) con el fin de proteger a los niños y jóvenes y reducir su vulnerabilidad a las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidos los niños en situaciones de criadazgo, mendicidad forzada, esclavitud y otras prácticas análogas a la esclavitud en diferentes sectores económicos, como la agricultura;
 - xi) Se asegure de que el Código de la Niñez y la Adolescencia sea efectivamente aplicado para proteger los intereses de los niños y los adolescentes, y en particular para protegerlos de los riesgos de quedar

atrapados en formas contemporáneas de la esclavitud, como el criadazgo y la mendicidad forzada.

d) Subsanan la escasez de trabajo decente

67. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:

- i) Otorgue al empleo pleno y productivo y el trabajo decente un lugar preponderante en todas las estrategias de crecimiento y desarrollo;
- ii) Preste especial atención a la cuestión de hallar medios de ofrecer a las mujeres y a los jóvenes oportunidades de trabajo decente;
- iii) Estudie la forma de aumentar el salario mínimo en el Paraguay para que haya más oportunidades de trabajo decente;

iv) Estudie medios de formalizar más la economía y, con ello, reducir la vulnerabilidad de quienes trabajan en el sector informal.

e) Servidumbre doméstica

68. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:

- i) Vele por que los trabajadores domésticos perciban el 100% del salario mínimo estándar y que se prohíba a los empleadores pagarles en especie, por ejemplo, con alojamiento o alimentos;
- ii) Estudie medios de supervisar a los empleadores que contratan trabajadores domésticos a fin de asegurarse de que se apliquen sistemáticamente las medidas de protección que procedan;
- iii) Adopte medidas para detectar y someter a juicio todos los casos de violencia y abuso contra trabajadores domésticos.

f) Trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre en el Chaco

69. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:

- i) Prohíba que se pague a los trabajadores en especie o en vales, y vele por que todos perciban al menos el salario mínimo estándar en efectivo;
- ii) Establezca programas orientados a la comunidad en el Chaco a fin de concienciar a las comunidades vulnerables al trabajo forzoso sobre los derechos que las asisten en virtud del derecho paraguayo;
- iii) Aumente la capacidad y el alcance geográfico de la Dirección General de Inspección y Fiscalización, entre otras cosas velando por la supervisión de la servidumbre doméstica y de los lugares de trabajo en el Chaco, incluidas todas las estancias;
- iv) Examine la relación general entre el Estado, los pueblos indígenas y las empresas en el Chaco, se asegure de que el Gobierno asuma la plena responsabilidad de promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y adopte medidas apropiadas contra la explotación, los monopolios y la apropiación por empresas.

g) Acceso a la justicia

70. La Relatora Especial recomienda al Gobierno del Paraguay que:

- i) Adopte medidas para que todas las formas contemporáneas de la esclavitud estén claramente definidas en la legislación nacional y puedan ser objeto de sanciones penales que se apliquen de manera efectiva;
- ii) Se asegure de que los agentes del orden tomen conciencia de su responsabilidad de llevar a cabo una labor de divulgación dirigida a las personas sometidas a las formas contemporáneas de la esclavitud, teniendo en

cuenta que las víctimas tal vez no puedan solicitar asistencia, no confíen en las autoridades o teman las consecuencias de presentar una denuncia;

iii) Vele por que todas las autoridades que trabajan para hacer realidad los derechos de las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas las autoridades fronterizas, la policía, los fiscales, los inspectores de trabajo y los miembros del poder judicial, reciban la formación adecuada para identificar a las víctimas;

iv) Proporcione a los inspectores de trabajo el mandato y los instrumentos necesarios para identificar a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud y facilitar de manera proactiva su rescate y acceso a la justicia, también en el Chaco;

v) Imparta formación a la policía, los fiscales y las autoridades judiciales acerca del trato que se ha de dispensar a las víctimas de formas contemporáneas de la esclavitud, en particular sobre la manera de crear un entorno seguro y propicio que tenga en cuenta las cuestiones de género y las necesidades de los niños, con el fin de que las víctimas tengan acceso a la justicia;

vi) Organice actividades de formación y sensibilización con las comunidades, grupos y personas en situación de riesgo a fin de que conozcan sus derechos humanos y laborales y los cauces que pueden utilizarse para denunciar los abusos, la violencia y la explotación;

vii) Facilite servicios adecuados para la rehabilitación y la reintegración de las víctimas de formas contemporáneas de la esclavitud, entre ellas los niños, tras ser liberadas de situaciones de explotación extrema.

2. Otras partes interesadas

71. El equipo de las Naciones Unidas en el país debe asegurarse de que la consecución de la meta 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a la adopción de medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas, sea incorporada a la labor dirigida a alcanzar esos Objetivos como parte fundamental de la Agenda 2030.

72. Los integrantes del sector privado deben cerciorarse de la observancia de los derechos humanos en todas las actividades empresariales, de conformidad con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

73. Los integrantes del sector privado deben respetar los derechos laborales, entre otros medios, colaborando con los proyectos de creación de trabajo decente de la OIT y prestando apoyo a oportunidades de incrementar la formalización del empleo.

74. La comunidad internacional debe mantener y ampliar los recursos técnicos y financieros que proporciona al Gobierno del Paraguay a fin de apoyar su labor dirigida a consolidar la acción del Estado contra la explotación, la falta de trabajo decente, la desigualdad y la exclusión social.

75. Las organizaciones no gubernamentales y otros integrantes de la sociedad civil deben proseguir y ampliar los programas que hacen frente a las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias.