

Informe Alternativo al Comité para la  
Eliminación de la Discriminación contra la  
Mujer (Comité CEDAW) de Naciones Unidas  
93.<sup>a</sup> sesión – Paraguay  
Octubre de 2026



Fundación Buen Pastor- Paraguay

## Introducción

1. El presente informe alternativo aporta información complementaria sobre el cumplimiento del artículo 6 de la Convención, con especial atención a la evolución de la trata de personas (TdP), su impacto diferenciado sobre las mujeres, niñas y adolescentes y los desafíos persistentes en prevención, identificación, protección, acceso a la justicia y reparación de las víctimas de este flagelo en Paraguay.
2. El documento ha sido elaborado por la Fundación Buen Pastor (FBP)<sup>1</sup>, obra social de la Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor con estatus consultivo en ECOSOC, con trayectoria en la defensa de los derechos humanos y experiencia de atención directa a niñas y adolescentes que han atravesado situaciones de TdP, explotación sexual y otras formas graves de violencia. Esta experiencia permite complementar la información institucional desde las trayectorias de vulneración y protección, sin pretender generalizar a partir de casos individuales.
3. El análisis se sustenta principalmente en datos oficiales públicos y obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información pública (AIP), normativa y documentos institucionales, complementados con investigaciones especializadas. Toma como referencia las observaciones finales formuladas a Paraguay por el Comité CEDAW en 2017<sup>2</sup> y la Recomendación General núm. 38 sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial<sup>3</sup>, que exige abordar las causas estructurales y dimensiones de género que crean o profundizan condiciones de vulnerabilidad frente a la TdP.

## Artículo 6. Trata de mujeres y niñas

### Avances institucionales y recomendaciones aún pendientes

4. En 2017, el Comité expresó preocupación por la persistencia de la trata de mujeres y niñas en Paraguay, particularmente indígenas y rurales, y por las debilidades existentes en prevención, identificación, protección y asistencia. Recomendó fortalecer la aplicación de la legislación, los mecanismos de identificación y derivación, los servicios especializados y la disponibilidad de información<sup>4</sup>.
5. Desde entonces se registraron avances que deben ser reconocidos, entre ellos la especialización fiscal, el desarrollo de investigaciones y operaciones mediante cooperación internacional, la progresiva producción de información estadística y, más recientemente, la instalación efectiva del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, previsto por la Ley N.º

---

<sup>1</sup> <https://buenpastor.org.py/>

<sup>2</sup> <https://docs.un.org/es/CEDAW/C/PRY/CO/7>

<sup>3</sup> <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no38-2020-trafficking-women>

<sup>4</sup> CEDAW/C/PRY/CO/7 párrafo 22

4788/2012 y actualmente bajo dependencia del Ministerio del Interior<sup>5</sup>. Su puesta en funcionamiento, más de una década después de la aprobación de la ley, representa un avance relevante para la arquitectura institucional; su principal desafío será traducirse en capacidad efectiva de coordinación, prevención y protección, con mecanismos de participación de la sociedad civil, seguimiento y rendición de cuentas.

## **Persistencia y transformación del fenómeno**

6. La información disponible muestra que la TdP continúa teniendo una presencia sostenida. Las causas ingresadas al Ministerio Público (MP) pasaron de 67 en 2024 a 99 en 2025, un aumento del 48 %. Este incremento debe interpretarse con cautela, pues puede reflejar tanto cambios en la incidencia como mejoras en detección y denuncia; en cualquier caso, confirma la persistencia de una demanda significativa sobre los sistemas de investigación, protección y justicia<sup>6</sup>.

7. La dimensión de género permanece marcada. Los registros del MP han mostrado una presencia mayoritaria de mujeres entre las víctimas de TdP, aunque las proporciones varían según período y universo estadístico. La información de 2025 registra asimismo una presencia importante de niñas, niños y adolescentes (NNA) entre las víctimas identificadas<sup>7</sup>. Estas variaciones refuerzan la necesidad de incorporar desagregaciones por sexo, edad, pertenencia indígena, discapacidad, territorio y finalidad de explotación, que permitan identificar formas interrelacionadas de vulnerabilidad y evitar que los perfiles historicamente predominantes invisibilicen otras manifestaciones y poblaciones afectadas por la TdP.

8. Un hallazgo especialmente relevante surge de la información proporcionada por el MP correspondiente al período 2021–mayo de 2025: fueron identificadas 282 víctimas, 192 vinculadas con explotación laboral y 90 con explotación sexual, equivalentes al 68,1 % y 31,9 %, respectivamente<sup>8</sup>. La predominancia de la explotación laboral en este universo exige ampliar una respuesta históricamente asociada a la explotación sexual y fortalecer la capacidad de identificación en ámbitos laborales, cadenas de contratación e intermediación.

9. La edad constituye otra variable crítica. En la información procesada por el MP fueron registradas 139 víctimas NNA: 99 vinculadas con explotación laboral y 40 con explotación sexual, aproximadamente 71,2 % y 28,8 %, respectivamente<sup>9</sup>. La presencia significativa de NNA exige respuestas especializadas y mecanismos adecuados de identificación y protección.

---

<sup>5</sup> Decreto N.º 3.362, de fecha 17 de febrero de 2025. Disponible en el buscador de decretos: <https://decretos.presidencia.gov.py/#/home>

<sup>6</sup> <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/aumento-del-48-en-causas-de-trata-de-personas-y-su-impacto-en-las-personas-17836>

<sup>7</sup> Ídem

<sup>8</sup> Acceso a la información pública. Ministerio Público.

<sup>9</sup> Ídem MP

10. La TdP presenta una importante dimensión interna. En el análisis de 392 causas correspondientes a 2019–2024, el MP identificó 181 casos de alcance nacional y 152 internacional, además de 12 con componentes nacionales e internacionales<sup>10</sup>. La cooperación transnacional continúa siendo indispensable, pero estos datos cuestionan una representación de la TdP asociada principalmente al traslado al extranjero y exigen fortalecer capacidades de detección, investigación y protección dentro del propio territorio paraguayo.

## **Trata y mercados criminales**

11. La TdP tampoco debe analizarse de manera aislada de otros mercados y actividades criminales. En 76 causas examinadas por el MP se registraron 82 vinculaciones con otros hechos punibles, entre ellas proxenetismo, abuso sexual contra NNA, tráfico ilícito de estupefacientes, coacción sexual, secuestro y lavado de dinero. La existencia de estas conexiones no implica que todas las situaciones de TdP respondan a grandes organizaciones criminales: el propio MP ha identificado casos en los que participan familiares, personas conocidas o integrantes del entorno social de las víctimas.

12. Esta complejidad requiere complementar la investigación centrada en autores individuales con un análisis del mercado criminal: estructuras, intermediarios, actividades económicas relacionadas, flujos financieros y beneficios obtenidos mediante la explotación. La investigación patrimonial, la trazabilidad de bienes, el comiso y la recuperación de activos deberían formar parte de una estrategia destinada no solamente a debilitar la capacidad económica de quienes se benefician de la TdP, sino también a fortalecer la restitución de derechos y la reparación.

## **Acceso a la justicia y reparación**

13. La respuesta penal presenta avances, pero la reparación continúa siendo una brecha particularmente visible. Entre 2021 y 2025, la información proporcionada por el MP registra 19 causas con condena y 35 personas condenadas, mientras que únicamente 4 condenas contemplaron indemnización para las víctimas<sup>11</sup>. Las diferencias entre unidades de registro impiden calcular una tasa simple de reparación, pero la distancia entre personas condenadas e indemnizaciones evidencia que el acceso a la justicia no puede evaluarse exclusivamente a partir de la obtención de sentencias.

14. La restitución de derechos requiere asistencia y protección sostenidas, pero también reparación efectiva. En este sentido, resulta prioritaria la operatividad del Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de

---

<sup>10</sup> Ídem MP

<sup>11</sup> Datos proporcionados por el Ministerio Público por acceso a la información pública. Disponible en línea: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/104105>

Personas, previsto por la Ley N.º 4788/2012, junto con mecanismos sostenibles de financiamiento vinculados, conforme al marco legal aplicable, a la recuperación de activos y a bienes incautados y comisados administrados por la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO). Esto permitiría conectar persecución patrimonial, debilitamiento de los mercados criminales y reparación de las víctimas.

### **Mujeres, niñas y adolescentes indígenas**

15. La dimensión de pueblos indígenas merece particular atención, en un país que tiene 20 grupos indígenas y 5 lenguas, con un aproximado de 130.000 personas. En el análisis del MP sobre 392 causas (2019–2024), el 26 % de las víctimas respecto de las cuales se identificaron circunstancias de vulnerabilidad pertenecía a comunidades indígenas<sup>12</sup>.

16. Por su parte, en el periodo comprendido entre 2020 y junio 2026, el Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES) del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA) registró 23 NNA indígenas, 16 eran niñas y adolescentes mujeres<sup>13</sup>. La identificación de pertenencia indígena constituye un avance, pero los registros disponibles no permiten conocer sistemáticamente pueblo o comunidad, idioma, territorio, modalidad de explotación ni características y resultados de los procesos de protección. Esta brecha limita la posibilidad de evaluar si las respuestas son efectivamente accesibles, culturalmente pertinentes y lingüísticamente adecuadas, conforme también a las obligaciones reforzadas derivadas de la Recomendación General núm. 39<sup>14</sup>.

### **Protección y fragmentación institucional**

17. Paraguay dispone actualmente de capacidades especializadas distribuidas entre el MP, el MINNA, el Ministerio de la Mujer (MM), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), la Policía Nacional y otras instituciones. Sin embargo, la información relevada muestra que los registros, además de incompletos, permanecen fragmentados. No es posible reconstruir sistemáticamente la trayectoria de una víctima desde su detección y derivación hasta la protección, investigación, sentencia, reparación y restitución de derechos<sup>15</sup>.

18. Esta fragmentación tiene consecuencias para la prevención. La interoperabilidad no debe significar una circulación indiscriminada de datos sensibles, sino la construcción de mecanismos seguros que permitan activar

---

<sup>12</sup> Ídem MP

<sup>13</sup> Datos proporcionados por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia por acceso a la información pública. Disponible en línea: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#/ciudadano/solicitud/104099>

<sup>14</sup> <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no39-2022-rights-indigenous>

<sup>15</sup> Datos proporcionados por las instituciones por acceso a la información pública. N° 104098, 104099, 104102, 104103, 104105

respuestas cuando aparezcan indicadores de explotación y producir información anonimizada sobre trayectorias y resultados. En este proceso debe considerarse también el creciente uso de inteligencia artificial (IA) en la gestión pública. Aunque no se cuenta con información que permita afirmar su utilización específica en los sistemas vinculados a la TdP, su eventual incorporación sin reglas claras sobre protección de datos, supervisión humana y control de sesgos podría reproducir discriminaciones y afectar especialmente a poblaciones históricamente vulnerabilizadas.

## **Participación de la sociedad civil y sostenibilidad de los servicios especializados**

19. La relación con la sociedad civil constituye otra brecha de la actual arquitectura institucional. Entre 2015 y 2023, el Centro de Protección Rosa Virginia (CPRV) gestionado por la Congregación con apoyo de la FBP, fue el único espacio especializado disponible en el país en atención integral y reintegración de niñas y adolescentes víctimas de TdP y explotación sexual. Su funcionamiento contó inicialmente con apoyo del MINNA, que llegó a financiar hasta el 50 % de su presupuesto anual. A inicios de 2024, el retiro unilateral del financiamiento estatal provocó el cierre del CPRV durante un año, interrumpiendo una capacidad especializada que había atendido a más de 237 niñas y adolescentes desde su apertura. Al momento del cierre, el Estado no contaba con un albergue especializado propio, que fue habilitado recién a mediados de 2024<sup>16</sup>.

20. El caso evidencia una debilidad que trasciende a un servicio particular. En un contexto de insuficiente infraestructura estatal especializada, el retiro de apoyo a una capacidad desarrollada por la sociedad civil redujo la respuesta disponible, sin una transición planificada que garantizara la continuidad de la protección. Esta experiencia adquiere especial relevancia ante la actual exclusión de organizaciones de la sociedad civil de espacios institucionales de participación en la política nacional contra la TdP. Fortalecer la rectoría estatal no debe significar prescindir de la experiencia acumulada por organizaciones que participan en prevención, identificación, atención y acompañamiento de víctimas, sino establecer mecanismos transparentes y sostenibles de cooperación y participación, sin trasladarles las obligaciones propias del Estado.

## **Desapariciones y detección temprana**

21. Es preocupante el fenómeno de la desaparición de personas. Si bien los datos no permiten afirmar una relación directa entre estas y la trata de personas, la ausencia de datos y registros interoperables tampoco permite descartar su vínculo. Entre noviembre de 2020 y junio de 2026, la Policía Nacional registró 13.390 denuncias de desaparición, de las cuales 6.082 corresponden a NNA y 101 a personas indígenas; al momento de la respuesta permanecían activos 4.036 casos,

<sup>16</sup> Para más información, ver el comunicado emitido por la Congregación / Fundación Buen Pastor Paraguay en febrero de 2024, disponible en: <https://www.instagram.com/p/C3QD8D9AGGp/>

es decir, casos en los que la búsqueda continua abierta y las personas permanecen sin ser localizadas. Los datos desagregados disponibles para 2024 muestran, además, que el 75,7% de los NNA reportados como desaparecidos eran niñas y mujeres adolescentes. Ante la consulta sobre desapariciones con indicios de trata, explotación sexual o laboral, la Policía Nacional respondió que “No registra” esas categorías y los registros de desapariciones y trata funcionan de manera separada<sup>17</sup>. Esta fragmentación limita la identificación de factores de riesgo y el análisis de posibles patrones de captación y explotación, particularmente relevantes ante la elevada presencia de NNA entre las desapariciones registradas

### **Condiciones y trayectorias que requieren prevención**

22. La Recomendación General núm. 38 exige que la prevención atienda las condiciones estructurales que pueden ser aprovechadas por los tratantes. En Paraguay, la informalidad laboral constituye un elemento relevante: en 2025 alcanzó al 60,1 % de la población ocupada no agropecuaria y afectó de manera diferenciada a mujeres y personas jóvenes<sup>18</sup>. La informalidad no constituye por sí misma un indicador de TdP, pero la menor protección, intermediación, temporalidad y dificultad de fiscalización pueden generar espacios propicios para distintas formas de explotación, especialmente ante la significativa presencia de explotación laboral identificada en los registros.

23. El criadazgo<sup>19</sup> plantea un desafío similar. No toda situación de criadazgo constituye TdP, pero la separación de NNA de sus familias de origen, la dependencia respecto de terceros y la realización de trabajo doméstico no remunerado, pueden generar condiciones de explotación. Su persistencia responde además a factores estructurales de pobreza y exclusión que no pueden resolverse exclusivamente mediante respuestas punitivas. La incapacidad actual de los sistemas educativo, salud y laboral para determinar cuántos NNA se encuentran en estas situaciones y cómo se relacionan con abandono escolar, trabajo infantil o explotación constituye una brecha del sistema de protección<sup>20</sup>.

24. Finalmente, las tecnologías digitales han ampliado los espacios donde pueden iniciarse procesos de captación mediante redes sociales, mensajería, perfiles y ofertas aparentemente legítimas. Los registros institucionales, sin embargo, continúan organizados principalmente alrededor del hecho punible, la víctima y el resultado procesal y no incorporan sistemáticamente variables sobre medio de contacto, plataforma, tipo de oferta o tránsito desde una interacción digital hacia una situación de explotación, sea presencial o virtual. La prevención requiere que

---

<sup>17</sup> Datos proporcionados por la Policía Nacional por acceso a la información pública. Disponible en línea: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/104098>

<sup>18</sup> <https://www.ine.gov.py/noticias/2891/la-ocupacion-informal-fue-de-601-en-el-año-2025>

<sup>19</sup> En Paraguay el “criadazgo” es una práctica sociocultural de raíz religiosa de época de la colonia, que implica la entrega de niñas y niños de familias en situación de pobreza a hogares de terceros mejor posicionados socioeconómicamente, con la promesa de tener techo, alimentación, vestimenta y educación, a cambio de realizar trabajo doméstico no remunerado o incluso otros tipos de trabajo no acordes a la edad.

<sup>20</sup> Datos proporcionados por las instituciones por acceso a la información pública. N° 104098, 104099, 104102, 104103, 104105

la capacidad de producir información evolucione junto con las modalidades de captación.

## **Recomendaciones**

26. La Fundación Buen Pastor recomienda al Comité instar al Estado paraguayo a:

- a) Consolidar y dotar de recursos suficientes al Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas, estableciendo mecanismos efectivos de coordinación y articulación interinstitucional, participación de la sociedad civil, metas e indicadores que permitan evaluar sus resultados.
- b) Garantizar servicios especializados, descentralizados y sostenibles para las víctimas de TdP, con respuestas accesibles cultural y lingüísticamente adecuadas, particularmente para NNA, mujeres, personas indígenas y personas con discapacidad.
- c) Garantizar la participación efectiva e institucionalizada de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política contra la TdP y establecer mecanismos transparentes y sostenibles de cooperación para servicios especializados, evitando la interrupción de capacidades de protección sin alternativas previamente disponibles y sin trasladar a las organizaciones de la sociedad civil obligaciones propias del Estado.
- d) Fortalecer las políticas de protección social dirigidas a mujeres, niñas y adolescentes expuestas a condiciones que incrementan el riesgo de explotación, mediante medidas de permanencia educativa, fortalecimiento familiar, acceso a empleos dignos, y protección frente a la precariedad económica priorizando territorios y poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad.
- e) Fortalecer la identificación de la TdP con fines de explotación laboral, incluyendo inspección y detección de sectores caracterizados por la informalidad, intermediación, contratación temporal y movilidad de trabajadores sin debilidad la respuesta especializada frente a la explotación sexual.
- f) Fortalecer la prevención frente a prácticas como el criadazgo, evitando respuestas que criminalicen situaciones de pobreza.
- g) Desarrollar mecanismos de interoperabilidad entre los registros de detección, protección, investigación y justicia, con estrictas garantías de confidencialidad y protección de datos, que permitan reconstruir trayectorias, identificar patrones y producir información útil para fortalecer la prevención y la respuesta institucional.
- h) Articular los sistemas de registro y búsqueda de personas desaparecidas con los sistemas de respuesta frente a la TdP, de modo que puedan activarse oportunamente mecanismos especializados cuando existan indicadores de explotación y producir información anonimizada sobre posibles conexiones entre ambos fenómenos.

- i) Incorporar en los registros, variables que permitan identificar las modalidades digitales de captación y explotación y adaptar las estrategias preventivas a las transformaciones tecnológicas incluyendo la alfabetización digital.
  - j) Incorporar sistemáticamente el análisis de mercados criminales en las investigaciones de TdP, incluyendo estructuras, intermediarios, beneficiarios económicos y flujos financieros; y fortalecer la investigación financiera y patrimonial, la trazabilidad de bienes, el comiso y la recuperación de activos.
  - k) Poner efectivamente en funcionamiento el Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y atención a víctimas de la trata de personas, fortalecer los mecanismos de indemnización y reparación integral y establecer mecanismos para que recursos provenientes de bienes incautados y decomisados vinculados al crimen organizado contribuyan al financiamiento del fondo.
  - l) Establecer reglas claras para el eventual uso de inteligencia artificial en los sistemas públicos vinculados a la TdP garantizando protección de datos, transparencia, supervisión humana y evaluación de riesgos.
-