



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

**TETĀ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperá ko'ága guive  
Construyendo el futuro hoy



**MBA'APO, JEPOROMOMBA'APO HA**  
**TETĀYGUA JEIKOPORĀ**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**TRABAJO, EMPLEO Y**  
**SEGURIDAD SOCIAL**



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

**TETĀ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperá ko'ága guive  
Construyendo el futuro hoy



**MBA'APO, JEPOROMOMBA'APO HA**  
**TETĀYGUA JEIKOPORĀ**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**TRABAJO, EMPLEO Y**  
**SEGURIDAD SOCIAL**

# ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL TRABAJO FORZOSO 2016-2020

---

Estrategia nacional  
de prevención del  
**TRABAJO FORZOSO**  
2016-2020

---

# MARCO CONCEPTUAL DE LA ESTRATEGIA

## ¿Qué es trabajo forzoso?

Los dos principales instrumentos internacionales que proporcionan el marco conceptual para la delimitación del trabajo forzoso son el Convenio OIT núm. 29, sobre el trabajo forzoso (1930), ratificado por Paraguay por Ley 1234 del 21/VI/67 y el Convenio núm. 105, sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), ratificado por nuestro país por Ley 1331, promulgada el 04/XII/67 relativo a la abolición del trabajo forzoso. La ratificación de ambos instrumentos implica su incorporación dentro del derecho interno, lo que los convierte en referentes de obligatoria observancia para la normativa y práctica nacionales.

El Convenio 29 define el trabajo forzoso como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

Entonces entendemos que se trata de una vulneración de la libertad de trabajo, que supone una restricción ilícita de la capacidad de la persona para decidir si trabaja o no, para quien y en qué condiciones

La libertad de trabajo es un derecho consagrado por la Constitución Nacional en su artículo 86, que dispone: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.

En atención a lo señalado podemos identificar tres elementos esenciales para la configuración de una situación de trabajo forzoso.

## Elementos esenciales para definir el trabajo forzoso

### Todo trabajo o servicio

La definición comprende toda actividad (trabajo, empleo u ocupación) que una persona pueda realizar en beneficio de un tercero.

Es irrelevante la naturaleza de la actividad realizada, pudiendo ser una de carácter legal, ilegal o delictivo; formal o informal; por tiempo determinado o indeterminado; entre otras variables.

La prostitución, por ejemplo, puede ser considerada como un delito en muchos países; sin embargo, pueden presentarse en ella situaciones de trabajo forzoso que requieran de una actuación del Estado en favor de la víctima, en el marco del Convenio OIT núm. 29.

La víctima, en consecuencia, puede ser cualquier persona sin distinción alguna en razón de la edad, el sexo, la nacionalidad, la etnia o la condición migratoria, entre otros.

Aunque es importante considerar que existen grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad: trabajadores domésticos, migrantes, trabajadores rurales, pueblos indígenas, mujeres y niños, entre otros.

## Amenaza de una pena cualquiera

La definición supone que la persona ejecuta el trabajo bajo coerción, porque existe la presencia real o amenaza creíble de -entre otras-: violencia física contra el trabajador, contra su familia o contra personas cercanas a él; violencia sexual; amenaza de represalias sobrenaturales; encarcelación u otro confinamiento físico; penas financieras; denuncia ante las autoridades (policía, inmigración, etc.); exclusión de la comunidad y de la vida social; supresión de derechos o privilegios; privación de alimento, cobijo u otras necesidades; pérdida de condición social.

## Falta de consentimiento

El trabajo forzoso vulnera la libertad de trabajo precisamente porque la persona ejecuta la actividad sin su consentimiento.

La falta de consentimiento puede presentarse porque la persona ejecuta el trabajo bajo la amenaza de una pena, en cuyo caso estos dos elementos esenciales se superponen, en tanto no puede haber ofrecimiento voluntario bajo amenaza.

No obstante, la falta de consentimiento puede ser, más bien, consecuencia de una condición específica en la que se encuentra la persona. Por ejemplo: el nacimiento en la esclavitud o servidumbre; raptos o secuestros físicos; venta de una persona a otra; confinamiento físico; endeudamiento inducido; engaño o falsas promesas; retención de documentos; entre otros.

Cabe añadir que el consentimiento debe ser libre e informado desde el inicio de la actividad y mantenerse como tal durante toda su ejecución.

Para evitar confusiones, cabe mencionar que el Convenio OIT núm. 29 establece las siguientes excepciones al concepto de trabajo forzoso: el servicio militar obligatorio, las obligaciones cívicas normales, el trabajo penitenciario, los casos de fuerza mayor y los pequeños trabajos comunales.

## Diferencias con otras situaciones

Como puede apreciarse del apartado anterior, el “trabajo forzoso” es un concepto complejo que supone, además, la vulneración de otros derechos fundamentales de la persona íntimamente vinculados.

En atención a ello, resulta indispensable, diferenciar las situaciones de trabajo forzoso de otras situaciones que igualmente atentan contra los derechos fundamentales en el trabajo.

## Malas condiciones de trabajo

En primer lugar, el trabajo forzoso no puede equiparse a malas condiciones de trabajo (salarios bajos, ausencia de medidas de seguridad y salud en el trabajo, informalidad o precariedad en general).

Aunque muchas veces las víctimas de trabajo forzoso trabajan en malas condiciones, y por tanto éstas actúan como indicios de aquel, en estos casos no estamos en sentido estricto ante una afectación al derecho fundamental a la libertad de trabajo.

El concepto de trabajo forzoso tampoco abarca las situaciones de mera necesidad económica, como cuando un trabajador se siente incapaz de dejar un puesto de trabajo debido a la falta real o supuesta de alternativas de empleo.

La falta de alternativas económicas viables que hace que las personas mantengan una relación de trabajo en malas condiciones no constituye en sí mismo trabajo forzoso, aunque sí puede constituir una situación de vulnerabilidad.

## Trabajo Infantil

Asimismo, el trabajo forzoso no equivale a trabajo infantil. En efecto, según lo prevé la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2010-2015, aprobada por Resolución del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia N°03/2010, el término “trabajo infantil” comprende:

“Es la actividad que implica la participación de los niños/as menores de 15 años en la producción y comercialización familiar de los bienes no destinados al autoconsumo o en la prestación de servicios, a personas naturales o jurídicas, que les impidan el acceso, rendimiento y permanencia en la educación o se realicen en ambientes peligrosos, produzcan efectos negativos inmediatos o futuros, o se lleven a cabo en condiciones que afecten el desarrollo psicológico, físico, moral o social de los niños”.

Esta definición ha sido tomada del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Mejora del Trabajo de los Adolescentes 2003/2008 (pág. 9).

En el caso particular del último supuesto señalado, el artículo 3° del Convenio OIT núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), también comprende las siguientes situaciones:

- a) Todas las formas de esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

En consecuencia, se presentará un espacio de intersección entre los conceptos de trabajo infantil y trabajo forzoso únicamente cuando nos encontremos ante alguna de las situaciones descriptas en el literal a) del artículo 3 del Convenio OIT núm. 182, ratificado por Paraguay Ley 1657/01.; esto es, cuando estemos frente a todas las formas de esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados.

En los demás casos de trabajo infantil no estaremos en sentido estricto- ante una situación de trabajo forzoso.

## Trata de personas

El trabajo forzoso no es lo mismo que la trata de personas. La trata de personas es un delito que vulnera la libertad personal a través de un proceso que comienza con el reclutamiento de la persona, continúa con su traslado y culmina con su explotación. De allí que, a diferencia de la ausencia de consentimiento como elemento esencial central para definir el trabajo forzoso, la trata de personas tiene como elemento constitutivo fundamental el movimiento o traslado de la persona víctima de explotación.

En suma, no todo trabajo forzoso será consecuencia de la trata de personas, aunque la mayoría de casos de trata de personas derivan en alguna forma de trabajo forzoso, ya sea explotación sexual o explotación laboral.

## Trabajo decente

El principio internacionalmente conocido como “trabajo decente”, engloba una serie de garantías que los trabajadores y empleadores deben tener para lograr que sus lugares de trabajo y las condiciones en que

lo ejecutan, se encuentren acordes con los requisitos mínimos establecidos por los organismos internacionales.

El trabajo decente está relacionado con cuatro aspectos fundamentales: la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en dinero y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales saludables, igual que la seguridad social y la seguridad de ingresos. En términos generales, el trabajo decente involucra a los cuatro principios fundamentales del trabajo, definidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo adoptada por los países miembros de la OIT en la octogésima sexta Conferencia Internacional del Trabajo de 1998.

Los cuatro principios definidos como Derechos Fundamentales en el Trabajo son:

- 1) Libertad sindical y negociación colectiva.
- 2) No discriminación.
- 3) Abolición del Trabajo Forzoso.
- 4) Abolición efectiva del Trabajo Infantil.

Otro componente importante del trabajo decente es el diálogo social con el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral.

### Normativa aplicable a la lucha contra el trabajo forzoso

La normativa nacional vigente y en los Tratados y Convenios internacionales ratificados por la República del Paraguay.

Cabe destacar que nuestro país ha ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y los convenios fundamentales de la OIT que abordan la lucha contra el Trabajo Forzoso, contemplados en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 1998, a través de la cual los Estados Miembros se comprometen a respetar y promover los principios y derechos fundamentales, lo que incluye la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio.

A nivel de instrumentos de las Naciones Unidas que aluden al trabajo forzoso, la República del Paraguay suscribió la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) a través de la Ley N° 5, de fecha 9 de abril de 1992, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), a través de la Ley N° 4, de fecha 9 de abril de 1992.

Se suma a ello la ratificación de los principales instrumentos internacionales de ámbito regional, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por Ley N° 1, de fecha 8 de agosto de 1989, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988), ratificado por Paraguay por Ley N° 1040 de 1997.

### Normativa internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966): Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas; ii) Nadie estará sometido a servidumbre; Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio”.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966): Los artículos 6 y 7 establecen una clara tendencia a promover la libertad para escoger trabajo y que éste cuente con las medidas de seguridad que garanticen su pleno desarrollo.

Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29): Define el trabajo forzoso a los efectos del derecho internacional como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente».

Los Estados que ratifiquen este Convenio se obligan a suprimir el empleo de trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, y a asegurar que su legislación establezca sanciones penales adecuadas y eficaces.

Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182): A los efectos del Convenio, la expresión “las peores formas de trabajo infantil” abarca: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados (artículo 3).

Convenio de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105): Especifica que no se puede recurrir nunca al trabajo forzoso con fines de fomento económico, como medio de educación política o como medida de discriminación, de disciplina en el trabajo o de castigo por haber participado en huelgas. Este convenio no altera la definición básica del concepto según derecho internacional; no obstante, trae nueva información al enunciar explícitamente los fines para los cuales nunca se puede usar el trabajo forzoso.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo, 2000): El protocolo compromete la ratificación de los Estados a prevenir y combatir la trata de personas, protegiendo y asistiendo a las víctimas de la trata y promoviendo cooperación entre los Estados en orden de obtener esos objetivos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): La Convención señala en materia de libertad de trabajo o trabajo forzoso lo siguiente: 1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas. 2. Nadie

debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988): Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva.

### Normativa nacional

En relación con la normativa nacional, cabe mencionar que la prohibición a la esclavitud y otras servidumbres está dispuesta en la Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992) al expresar Art. 10: "Están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La ley podrá establecer cargas sociales en favor del Estado".

Asimismo, se encuentra consagrado el derecho fundamental a la libertad de trabajo en sus Artículos 86 y siguientes.

El Código del Trabajo en su Artículo 9 dispone: El trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado. No debe ser considerado como una mercancía. Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y se efectuará en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico compatible con las responsabilidades del trabajador padre o madre de familia.

No podrán establecerse discriminaciones relativas al trabajador por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o condición social.

Y en su Artículo 10 establece: No se reconocerá como válido ningún contrato, pacto o convenio sobre trabajo, en el que se estipule el menoscabo, sacrificio o pérdida de la libertad personal.

**La nueva Ley Integral contra la Trata de Personas (Nº 4788/12), contiene en su Art. 4, definiciones sobre:**

1. Víctima
2. Servidumbre
3. Trabajo forzoso
4. Matrimonio Servil
5. Otras prácticas similares a la esclavitud
6. Explotación económica de otra persona
7. Servidumbre de la gleba
8. Esclavitud de la deuda

**Asimismo la Ley contempla:**

- a. Tipificación de la Trata de Personas (Art. 5 al 15)
- b. Sanciones complementarias (Art. 16)
- c. Responsabilidad civil emergente (Art. 17 al 22)
- d. Medios de investigación especial (Art. 23 al 29)
- e. Protección y asistencia a las víctimas y testigos de la trata de personas (Art. 30 al 43)
- f. Estrategia Nacional contra la Trata de Personas (Art. 44 al 50)

**El código penal aprobada por la ley Nº 1160/97 dispone:**

*Artículo 120: Coacción*

1º) El que mediante fuerza o amenaza constriña gravemente a otro a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2º) No habrá coacción, en los términos del inciso 1º, cuando se amenazara con:

1. la aplicación de medidas legales cuya realización esté vinculada con la finalidad de la amenaza;
2. la publicidad lícita de una situación irregular, con el fin de eliminarla;
3. con la omisión no punible, un suicidio u otra coacción que no infrinja los bienes jurídicos del amenazado, de un pariente o de otra persona allegada a él.

3º) No será punible como coacción un hecho que se realizara para evitar un suicidio o un hecho punible.

4º) Será castigada también la tentativa.

5º) Cuando el hecho se realizara contra un pariente, la persecución penal dependerá de su instancia".

*Artículo 121 expresa: Coacción Grave*

Coacción Grave: Se aplicará una pena no menor de ciento ochenta días - multa o una pena privativa de libertad de hasta tres años cuando la coacción se realizara:

1. mediante amenaza con peligro para la vida o la integridad física, o
2. abusando considerablemente de una función pública.

*Artículo 124: Privación de Libertad.*

1º) El que privara a otro de su libertad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa

2º) Cuando el autor:

1. produjera una privación de libertad por más de una semana;
2. abusara considerablemente de su función pública; o
3. se aprovechara de una situación de dependencia legal o de hecho de la víctima,

Será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Será castigada también la tentativa.

3º) Cuando el autor privare a otro de su libertad para coaccionarle, bajo amenaza de muerte, de lesión grave en los términos del artículo 112 o con la prolongación de la privación de libertad por más de una semana, a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años.

*Artículo 125: Extrañamiento de Personas:*

1º) el que mediante fuerza, engaño o amenaza condujera a otro fuera del territorio nacional para exponerle a un régimen que pusiera en peligro su vida, su integridad física o su libertad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años.

2º) el que actuara sin intención, pero previendo la exposición del otro al régimen descrito en el inciso anterior, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.

3º) Será castigada también la tentativa.

## FACTORES ASOCIADOS AL TRABAJO FORZOSO

Manifestación de la pobreza y pobreza extrema de poblaciones vulnerables, con énfasis en grupos étnicos de la zona del Chaco central.

**POBREZA:** Poca incidencia de los Programas Sociales del Estado en las zonas alejadas de los centros urbanos, como ser el Chaco central, donde se han realizado denuncias de casos de existencia de servidumbre por deudas.

Discriminación y falta de oportunidades para el acceso al empleo a grupos vulnerables e inadecuado reclutamiento y colocación de los trabajadores al mercado laboral.

**EMPLEO:** Existencia de una oferta de empleo de empresas que operan al margen de la economía formal. La rigidez del mercado laboral y los niveles educativos de la mano de obra existente.

**EDUCACIÓN:** Analfabetismo y la no conclusión de la educación básica regular (secundaria).

**NORMATIVIDAD:** Legislación insuficiente.

El escaso cumplimiento de la ley no permite que los autores sean procesados y condenados.

Insuficiente difusión sobre la vulneración a la libertad de trabajo.

**INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN:** No se cuenta con programas de difusión de derechos.

No se tienen datos a nivel nacional sobre las personas afectadas en situaciones de trabajo forzoso y servidumbre por deudas.

Inadecuada protección ofrecida por el Estado a las víctimas.

Insuficiente número de inspecciones del trabajo para prevenir el trabajo forzoso.

**PROTECCIÓN:** Inexistencia de Centros de Acogida especializados para atender a las víctimas y potenciales víctimas.

**Principios Rectores:** La Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020, es el conjunto de acciones coordinadas y sinérgicas que se plantean las instituciones gubernamentales y la sociedad con el objetivo de prevenir y erradicar el trabajo forzoso, y se fundamenta en un conjunto de principios rectores que actúan como sustento ético y jurídico de la política del Estado en materia de prevención y erradicación del trabajo forzoso.

## MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A RESULTADOS

**Las políticas públicas deben estar orientadas a la gestión por resultados, de implementación gradual y realista.**

En ese sentido, la Estrategia se orienta hacia el logro de cambios efectivos en la población a través de intervenciones sustentadas en programas presupuestales. Los cambios buscados se expresan en resultados medibles y basados en evidencias, que responden al carácter multicausal del trabajo forzoso y a la naturaleza multisectorial de las intervenciones necesarias para enfrentarlo.

Es importante precisar que el uso del enfoque orientado a resultados tendrá ciertas limitantes en su aplicación inicial, relacionadas al poco grado de conocimiento del estado actual de la situación del trabajo forzoso.

**Consistencia y coherencia de la política pública**

La Estrategia debe ser consistente, coherente y articulada con la Política General del Gobierno y las estrategias y planes de otras entidades del Estado en este ámbito. En esa línea, se requerirá promover e integrar los esfuerzos del Poder Legislativo y el Poder Judicial para la lucha contra el trabajo forzoso.

**Integración con las políticas y planes regionales y locales**

La Estrategia debe ser el marco para la formulación de las políticas y planes regionales y locales vinculados a la prevención del trabajo forzoso y, por ende, deben estar integradas a aquel. La respuesta por los otros niveles de gobierno requerirá responder al reto de la descentralización, para conseguir un actuar conjunto y cercano a la población afectada por parte de los gobiernos regionales y locales.

**Enfoques**

Las estrategias y acciones planteadas para ser desarrolladas en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso, 2016-2020 han sido planteadas desde los siguientes enfoques:

**Enfoque de Derechos Humanos**

La Estrategia tiene un enfoque integral de derechos que parte del deber del Estado de proteger y promover activamente el cumplimiento de los derechos fundamentales, entendiéndose la libertad de trabajo como un derecho fundamental, en tanto está reconocida en nuestra Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, incluyendo en el ámbito del trabajo, ratificados por la República del Paraguay.

**Enfoque sistémico o de integralidad**

El trabajo forzoso es una situación multicausal, para cuya solución se requiere la intervención de un conjunto de actores o entidades públicas, así como el apoyo de las organizaciones de empleadores y trabajadores, y de la ciudadanía en general. Los objetivos, estrategias y acciones planteadas buscan abordar esta problemática en su amplitud y complejidad mediante modelos de intervenciones que

involucran a los distintos sectores y niveles de gobierno (gobierno nacional, gobierno departamental y gobierno local), en el marco de las competencias y funciones a cada uno asignadas. Lo anterior permitirá enfrentar la complejidad de la problemática a través de la actuación de un Estado articulado y coordinado para afrontarla, desde la definición de sus instrumentos de política y estrategia, hasta el nivel en donde estos se ejecutan, volviéndose visibles para la ciudadanía.

### **Enfoque de equidad**

Este enfoque busca asegurar la igualdad de acceso a oportunidades de todos los hombres y mujeres, adultos, adolescentes o niños, independientemente de su condición socioeconómica, zona de residencia, factores culturales, religiosos o, de modo particular, a su pertenencia a comunidades indígenas o nativas, de tal forma que se contribuya a su más completo desarrollo en libertad.

### **Enfoque de género**

Este enfoque permite poner en evidencia las disparidades entre hombres y mujeres a la hora de abordar el trabajo forzoso, pues las niñas, adolescentes y mujeres se ven expuestas con mayor incidencia a formas de trabajo forzoso particularmente graves y peligrosas; por lo que la política pública debe atender y responder a las cuestiones de género específicas, a fin de garantizar la reducción de las brechas existentes.

### **Enfoque de adaptabilidad e interculturalidad**

Este enfoque permite tener una política pública coherente e integral para prevenir y eliminar el trabajo forzoso, pero a su vez desarrollar acciones, diferenciadas, sobre la base de la oferta de servicios públicos, a fin de asegurar una respuesta flexible adaptada a la diversidad y peculiaridad de las características y factores que pueda presentar el trabajo forzoso tanto en zonas urbanas como rurales, así como en entornos culturales y sectores económicos específicos.

### **Enfoque de desarrollo humano**

La Estrategia coloca al individuo en general como foco de las políticas y acciones del Estado, y en particular a las víctimas de trabajo forzoso, con una priorización de acciones orientadas a la prestación de servicios en materia social, de empleabilidad, de salud, de acceso a la justicia, etc. Usando la terminología utilizada por el PNUD, “el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana como la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarias para ser creativos y vivir en paz”.

# MISIÓN, VISIÓN, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN

### **Misión**

Proteger el derecho humano a la libertad de trabajo, mediante una política integral, concertada y articulada entre el Estado, las organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores y la sociedad civil, que permita en su conjunto implementar un sistema efectivo y coordinado de prevención, detección y erradicación del trabajo forzoso en el país, además de la atención integral a las víctimas.

### **Visión**

Al 2020 identificaron y erradicaron las situaciones de trabajo forzoso en el país, se atendieron a sus víctimas y se implantó una política articulada y coordinada para la prevención del trabajo forzoso a futuro.

### **Objetivo general**

El objetivo general de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso (2016-2020) es prevenir y erradicar el trabajo forzoso en el país, contando con un sistema de atención integral a las víctimas rescatadas y generando las condiciones suficientes para prevenir su reaparición en el futuro.

### **Objetivo Estratégico.**

Educar y sensibilizar sobre el concepto y situación del trabajo forzoso (cualitativa y cuantitativamente) a las distintas entidades públicas, organizaciones de empleadores y trabajadores, sociedad civil, pueblos indígenas, grupos vulnerables, población escolar y población en general, así como sobre los mecanismos para su denuncia y la necesidad de su priorización política por parte de las autoridades de gobierno.

Diseñar y desarrollar estrategias, métodos, herramientas y contenidos para tener un mayor conocimiento del problema, de su amplitud, de sus causas, de los grupos y regiones afectadas.

### **Estrategia**

*Meta/Resultado:* 50% de los ciudadanos conoce el concepto de trabajo forzoso y los mecanismos para su denuncia.

*Indicador:* Porcentaje de los ciudadanos que conoce el concepto de trabajo forzoso y los mecanismos para denuncia.

*Meta/Resultado:* 100% de los gobiernos departamentalmente y locales en las zonas con mayor número de denuncias sobre situaciones de trabajo forzoso han tomado medidas concretas para luchar contra el trabajo forzoso.

*Indicador:* Número de planes regionales o locales de acción aprobados e implementados para combatir el trabajo forzoso.

## Objetivo Estratégico

Diseñar e implementar un modelo o sistema integral de prevención, detección, rehabilitación y eliminación del trabajo forzoso, atención integral de las víctimas, el cual debe coordinar y articular a los distintos actores públicos, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y sociedad civil.

Desarrollar un trabajo coordinado y articulado de las entidades públicas relacionadas con la problemática de trabajo forzoso, mediante la definición de los roles, procesos, procedimientos e instrumentos necesarios para la lucha contra el trabajo forzoso, y la atención integral de las víctimas.

## Estrategia

Meta/Resultado: Se ha diseñado e implementado en un 100% el sistema integral de prevención, detección, rehabilitación y atención integral de las víctimas.

Indicador: Diseño del sistema y número de acciones efectuadas en el marco del sistema de prevención, detección, rehabilitación y atención integral de las víctimas.

## Objetivo estratégico

Disminuir la vulnerabilidad de la población a situaciones de trabajo forzoso.

Definir los factores e índice de vulnerabilidad de la población y focalizar acciones prioritarias orientadas a ésta.

## Propuesta de acciones inmediatas:

- a) Programa de Capacitación dirigido a Jueces, Fiscales y Defensores Públicos de la Capital del país y de la zona del Chaco (en esta zona incluir a Gobernaciones y Municipalidades).
- b) Programa de Formación para Inspectores del Trabajo y Funcionarios receptores de denuncias en el MTESS.
- c) Programa de Sensibilización dirigido a Gremios Empresariales, Centrales Sindicales y Funcionarios Públicos.
- d) Elaboración de Trípticos y Afiches para ser distribuidos (Terminales de Ómnibus, Estaciones de Servicio, etc.)
- e) Grabación de Cápsulas Sobre Derechos Laborales, para ser difundidas en Programas Radiales (a ser difundidos en Radio Nacional del Paraguay y Radio Pa'i Pukú y Radio La Voz del Chaco).
- f) Creación de un material para ser subido a las páginas web de los Ministerios y Secretarías, así como de los Gremios y las Centrales Sindicales, con información sobre el Trabajo Forzoso y cómo prevenirlo.

# INSTITUCIONES RESPONSABLES

1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS).
2. Ministerio de Justicia (MJ).
3. Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).
4. Ministerio Público (MP).
5. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).
6. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).
7. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).
8. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
9. Ministerio de Defensa Nacional (MDN).
10. Ministerio de Hacienda (MH).
11. Ministerio de Industria y Comercio (MIC).
12. Ministerio de Educación Ciencias (MEC).
13. Corte Suprema de Justicia (CSJ).
14. Ministerio del Interior (MI).
15. Secretaría de Acción Social (SAS).
16. Secretaría de la Niñez y Adolescencia (SNNA).
17. Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO).
18. Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT).
19. Central General de Trabajadores (CGT).
20. Central Nacional de Trabajadores (CNT).
21. Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
22. Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A).
23. Central Sindical de Trabajadores del Paraguay (CESITP).

## ANEXO DERETO N° 6285

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864-1870"



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY  
MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

DECRETO N° 6285

### POR EL CUAL SE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL TRABAJO FORZOSO 2016-2020

Asunción, 15 de noviembre de 2016.

**VISTO:** La Nota MTESS N°690/16, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mediante la cual solicita la aprobación por Decreto del Poder Ejecutivo de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020, elaborado en el seno de la Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), y remite los antecedentes que guardan relación a la adopción de dicha Estrategia Nacional: y,

**CONSIDERANDO:** Que La Constitución, en el Artículo 10 dispone: "Están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La ley podrá establecer cargas sociales en favor del Estado". Asimismo, el Art. 86 del mismo cuerpo legal que reza: "Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables".

Que el Trabajo forzoso constituye una grave violación a los derechos humanos, puesto que contraviene libertades fundamentales del trabajador. A su vez, la abolición del mismo se erige en uno de los principios fundamentales del trabajo, internacionalmente reconocido.

Que el Estado paraguayo por mandato constitucional está llamado a promover el trabajo lícito, libremente escogido, y en condiciones dignas y justas. Así como garantizar la proscripción de la esclavitud y las servidumbres personales.

Que las políticas de gobierno deben tener como fin primordial lograr el bienestar de la población en general.

Que acorde con los principios y disposiciones establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Paraguay ha aprobado y ratificado numerosos Pactos y Convenios Internacionales, como ser la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" o "Pacto de San José de Costa Rica", ratificado por ley N° 1, de fecha 8 de agosto de 1989, el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" de 1966, conforme con la Ley N° 4 de fecha 9 de abril de 1992, el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", Ley N° 5 de fecha 9 de abril de 1992, así como y el "Convenio OIT núm. 29", sobre el trabajo forzoso (1930), Ley N° 1234 del 21 de junio de 1967 y el "Convenio núm. 105", sobre la abolición del trabajo forzoso (1957), por Ley N° 1331, promulgada el 04 diciembre de 1967, relativo a la abolición del trabajo forzoso.

Que existen segmentos de la población que, por diversas razones, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, por ello, y ante las denuncias presentadas en organismos internacionales, y, atento a las observaciones realizadas al Paraguay por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la presunta existencia de situaciones de servidumbre por deudas en la zona del Chaco paraguayo, es menester adoptar medidas preventivas con miras a evitar este tipo de prácticas.

Que en efecto, por recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, creada por Resolución MJT N° 230/2009, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se ha abocado a la realización de una serie de talleres de consulta tripartitos a nivel nacional, con miras a delinear una Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso cuyo corolario fue la adopción de un borrador de la Estrategia Nacional, con la colaboración de los miembros de la Mesa Interinstitucional conformada para tal efecto.

Que la Dirección General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se ha expedido en términos favorables en lo que respecta a la adopción de la Estrategia Nacional conforme al Dictamen N°202/2016.

**POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones,**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

**DECRETA:**

Art. 1°.- Adóptase la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso, 2016-2020, elaborado en el seno de la Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, coordinada desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que se anexa al presente Decreto.

Art. 2°.- Dispónese la difusión de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020, por parte del MTESS a través de los medios necesarios para ese efecto, a modo de posibilitar el pleno conocimiento de la misma por parte de la ciudadanía en general.

Art. 3°.- Encomiéndese a la Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso las acciones tendientes a la implementación efectiva de la presente Estrategia Nacional.

Art. 4°.- El presente Decreto será refrendado por el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Art. 5°.- Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

**TETĀ REKUĀI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperá ko'ága guive  
Construyendo el futuro hoy



**MBA'APO, JEPOROMOMBA'APO HA  
TETĀYGUA JEIKOPORĀ**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**TRABAJO, EMPLEO Y  
SEGURIDAD SOCIAL**



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

**TETĀ REKUĀI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo ñande raperá ko'ága guive  
Construyendo el futuro hoy



**MBA'APO, JEPOROMOMBA'APO HA  
TETĀYGUA JEIKOPORĀ**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DE  
**TRABAJO, EMPLEO Y  
SEGURIDAD SOCIAL**

# ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL TRABAJO FORZOSO 2016-2020