

IMLTM N° 01/2023

INFORME DE MONITOREOS DE LUGARES DE TRÁNSITO DE INMIGRANTES

PUESTOS DE CONTROL MIGRATORIO DE CIUDAD DEL ESTE Y PUERTO FALCÓN Y AEROPUERTO INTERNACIONAL SILVIO PETTIROSSI

Fechas de las visitas	<p>13 de abril 2023: Puesto de Control Migratorio Ciudad del Este (Puente de la Amistad).</p> <p>29 de mayo de 2023: Puesto de Control Migratorio Puerto Falcón y Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.</p>	
Responsables de las visitas	Comisionado	Renzo Cristaldo Garay
	Equipo Técnico	<p>Lourdes Santander</p> <p>María Elena Verdún</p> <p>Alejandra Fernández</p> <p>Natalia Ruiz Díaz</p> <p>Fernando Encina</p> <p>Guillermo Kunzle</p> <p>Beatriz Fleitas</p>
Responsable de la redacción del informe	Comisionado	Renzo Cristaldo Garay
Nombres de las instituciones	<p>Puesto de Control Migratorio de Ciudad del Este.</p> <p>Puesto de Control Migratorio de Puerto Falcón.</p> <p>Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.</p>	
Entes rectores	<p>Dirección Nacional de Migraciones, para puestos de control migratorio de Ciudad del Este, Puerto Falcón y Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.</p> <p>Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), para Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.</p>	
Responsables de las instituciones visitadas, al día de cada visita	<p>Puesto de Control Migratorio Ciudad del Este: Adrián Mieres, Jefe de Puesto de Control.</p> <p>Puesto de Control Migratorio Puerto Falcón: Adrián Mieres, Jefe de Puesto de Control.</p> <p>Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi: Jorge Paredes, Gerente de Seguridad de la DINAC y Víctor Moreno, Jefe de Puesto de Control Migratorio.</p>	
Motivo de la visita	Monitoreos a lugares de tránsito de inmigrantes según mandato legal	
Fecha del informe	26 de diciembre de 2023	

Contenido

I. Facultades y ámbitos de intervención del MNP	3
1. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	3
2. El ámbito migratorio para el MNP	3
II. Contexto	5
1. Contexto migratorio paraguayo	5
2. Asilo/Refugio	7
3. El paradigma normativo	9
4. Movimientos migratorios por puestos de control	10
III. Marco normativo	12
IV. Metodología	14
1. Información preliminar y de contexto	14
2. Abordaje en terreno	15
V. Objetivo del trabajo de monitoreo	16
VI. Historial de recomendaciones y cumplimientos	16
VII. Hallazgos y consideraciones	17
1. Proceso migratorio	17
<i>Entrevista</i>	17
<i>Articulación interinstitucional</i>	18
<i>Salvaguardas en el proceso migratorio</i>	19
<i>Inadmisiónes y responsabilidad de empresas</i>	21
<i>Gestión por procesos</i>	22
2. Capacitación de personal	22
3. Infraestructura	23
4. Privación de libertad	23
<i>Casos de privación de libertad</i>	23
<i>Salvaguardas en casos de privación de libertad</i>	25
<i>Lugares de privación de libertad</i>	25
5. Seguridad	26
VIII. Conclusiones	28
IX. Recomendaciones	28
A la Dirección Nacional de Migraciones:	28
A la Dirección Nacional de Migraciones, la Policía Nacional, la Prefectura General Naval, la Secretaría Nacional Antidrogas	30
A la Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil	30
A la Policía Nacional	30
A la Fiscalía General del Estado	30
A la Prefectura General Naval	30
A la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de la Defensa Pública, al Ministerio de la Mujer, a la SENADIS, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de la Niñez y la Adolescencia	31

I. Facultades y ámbitos de intervención del MNP

1. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

El Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (en adelante “MNP”) fue creado por la Ley N° 4288/2011, en regulación de lo previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹. Tiene como finalidad prevenir prácticas o situaciones que puedan propiciar, facilitar o derivar en torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en general, sin perjuicio de que existe un especial énfasis hacia reforzar y colaborar con la protección personas afectadas en su libertad.

El MNP está representado por la Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes (en adelante, “la Comisión Nacional”) cuyo mandato es, entre otros, según la Ley N° 4288/2011, *organizar y realizar visitas sin ninguna restricción y con o sin aviso previo con el fin de examinar directamente el trato otorgado a las personas privadas de libertad o afectadas en el goce de la misma.*

La Comisión Nacional, además, está facultada a *hacer recomendaciones en forma inmediata a las autoridades competentes y hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente... o recomendar políticas públicas.* Finalmente, la misma ley menciona que deberá iniciar un diálogo constructivo con las autoridades afectadas, sobre la base de sus informes, y que aquellas están *obligadas a cumplir con las recomendaciones formuladas.*

2. El ámbito migratorio para el MNP

El artículo 4° de la Ley N° 4288/2011 indica los ámbitos de intervención, abarcando cualquier establecimiento o lugar, público o privado, donde existan o se presume que existan personas, connacionales o no, afectadas en su libertad, entre ellos: penitenciarías; centros educativos para adolescentes infractores; establecimientos policiales; hogares de abrigo para niños, niñas, adolescentes; hogares de adultos mayores; *lugares de tránsito de inmigrantes* y otros.

El MNP no contaba con antecedentes de monitoreos a lugares de tránsito de inmigrantes, siendo este el primero en el ámbito. La decisión de llevarlo a cabo fue adoptada por la Comisión Nacional en el marco de una reflexión a propósito de lo actuado en sus 10 primeros años de vida institucional.

Sin perjuicio de lo anterior debe apuntarse que durante el periodo de pandemia por causa del covid-19, en el año 2020, el Gobierno había habilitado albergues para la realización de cuarentenas sanitarias, donde llegaban personas que regresaban al país provenientes del exterior y, en ese contexto, quedaban afectadas en su libertad. Se hicieron monitoreos y recomendaciones específicas². No obstante, tiempo después, los albergues fueron cerrados en forma definitiva.

¹ Este protocolo facultativo, en la esencia, establece un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes, a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 1°).

² La normativa que regía el funcionamiento de esos albergues así como las recomendaciones formuladas se encuentran en los siguientes informes del MNP: IMAAS N° 01/2020 (<https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/albergue-sanitario/Informe-de-Monitoreo--Casa-de-la-Familia-Salesiana-CAFASA/>); IMAAS N° 02/2020 (<https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue->

Ahora bien, partiendo de conceptualizaciones básicas, debe decirse que no hay uniformidad de voces ni de significados para la migración. No obstante, a los fines de este informe se adopta aquel concepto de la Organización Internacional de las Migraciones (en adelante “OIM”) que señala que se trata de: *Movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país*³. Es un concepto que prescinde del elemento de la finalidad del movimiento -como podría ser el de establecer residencia, como contempla la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”- siendo por lo tanto más pertinente para el análisis general del fenómeno enfocado en este informe respecto de lugares de tránsito fronterizo. Se considerará persona migrante, entonces, en adelante, a toda persona que realice movimientos fuera de su lugar de residencia y atraviese fronteras internacionales, y serán estas personas el foco para el análisis de hallazgos y formulación de recomendaciones.

Se hace hincapié en los movimientos de personas ante la ausencia de centros de detención para personas migrantes o albergues en el país. La Dirección Nacional de Migraciones (en adelante “DNM”), mediante nota N° 619/2023 del 12/04/2023 ya había advertido al MNP sobre esta situación. No obstante, se avanzó con las visitas tomando en cuenta que en puestos de control migratorio podrían haber afectaciones a la libertad, o bajo el concepto de *lugares de tránsito de inmigrantes* referido en el artículo 4, inciso 7, de la Ley N° 4288/2011 o bajo el entendimiento de la expresión residual, prevista en el mismo artículo, que indica *cualquier otro lugar o circunstancia de privación o afectación de la libertad... donde se produzcan o se suponga que se producen hechos que caen bajo la jurisdicción del Protocolo Facultativo*.

En efecto, los puestos de control fronterizos terrestres y el área de tránsito (*zona estéril y zona de tránsito directo*⁴) del aeropuerto internacional podrían ser considerados espacios de afectación de libertad. En el primer caso esto está respaldado por la circunstancia de estar condicionada la intención de una persona de ingresar al país por la discrecionalidad o arbitrariedad del agente estatal, en un contexto de múltiples vulnerabilidades⁵ que podrían

[sanitario/albergue-sanitario/Informe-de-Monitoreo--Albergue--Polideportivo-Takuru-Puku/](https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/albergue-sanitario/Informe-de-Monitoreo--Albergue--Polideportivo-Takuru-Puku/)); IMAAS N° 03/2020 (<https://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/albergue-sanitario/albergue-sanitario/Informe-de-Monitoreo--Albergue--Escuela-de-Artes-y-Oficios/>). El contexto en el que fueron elaborados estos monitoreos puede leerse en el siguiente comunicado: <https://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/141-comunicado-del-mnp-sobre-monitoreo-en-albergues>. Fecha de última verificación de los enlaces: 14 de agosto de 2023.

³ Organización Internacional para la Migraciones (OIM) (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

⁴ Según el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNSAC), aprobado por Decreto N° 2000/2014, la *zona estéril es el espacio que media entre un puesto de inspección y las aeronaves, y cuyo acceso está estrictamente controlado, mientras que zona de tránsito directo es una zona especial que se establece en los aeropuertos internacionales, con la aprobación de las autoridades competentes y bajo sus supervisión o control directos, en la que los pasajeros pueden permanecer durante el tránsito o trasbordo sin solicitar entrada al Estado*.

⁵ Entrevistas revictimizantes, amenazas, exigencias de coimas o pagos irregulares, demoras o aprehensiones injustificadas, discriminación, exposición a trata de personas, negación arbitraria de la protección del refugio, devolución a países donde pueda sufrir torturas o tratos o penas inhumanos o degradantes, por citar solo algunas. Al decir de un referente de sociedad civil: *Además, según las personas de interés, hay cierta discrecionalidad en los criterios aplicados por los oficiales migratorios en frontera, quienes, al parecer, desconocen los derechos de solicitantes de asilo. Asimismo, sigue siendo preocupante que se solicite documentación no obligatoria a personas venezolanas y el otorgamiento de permisos de estadía por 10 días sin criterio o razón claros. En ese contexto, se repiten los relatos sobre episodios de amenazas (de encarcelamiento o devolución al Brasil, por ejemplo) y pedidos de coima por parte de la Policía y funcionarios, tanto en el Puente de la Amistad (Ciudad del Este-Foz de Yguazú) como*

propiciar torturas o tratos inhumanos, crueles o degradantes. En el segundo caso, el de áreas de tránsito en el aeropuerto internacional, a lo anterior se suma la imposibilidad de salida del recinto por propios medios y la responsabilidad de empresas privadas en la custodia y tramitación de retorno a los países de origen en casos de inadmisión⁶. Son casos apenas indicativos del eventual alcance misional en el ámbito.

II. Contexto

1. Contexto migratorio paraguayo

La OIM formuló un perfil migratorio de Paraguay⁷ con antecedentes que permiten comprender la dinámica migratoria del país durante importantes periodos históricos. Así, se refiere que la migración recién ingresa a la agenda pública luego de la finalización de la Guerra contra la Triple Alianza en 1870 y la organización del Estado basada en la Constitución⁸ liberal de ese mismo año, la que marcó la normativa y políticas relativas al ámbito. Ninguna de las iniciativas del Estado había logrado la captación de los flujos migratorios esperados, atribuyendo esta falta de éxito, en parte importante, a una distribución de tierras concentrada en grandes extensiones para pocas empresas, lo que sentó *las bases de una estructura social desigual y expulsiva de población que, sumada a las condiciones políticas imperantes durante casi todo el siglo XX (anarquía e inestabilidad, guerras civiles y un largo régimen autoritario), sirvió de sustento a intensos movimientos emigratorios*⁹.

Siempre según el perfil migratorio de Paraguay ya indicado, el predominio histórico ha sido el de una mayor emigración que inmigración. Así, entre 1870 y el año 1930 *el Paraguay había recibido menos del 1% de las inmigraciones que llegaron a la Argentina y el Brasil (algo más de 4 millones en cada uno de esos países) y apenas poco más del 4% de las que captó el Uruguay en ese período, que fue el de mayor auge de la migración europea hacia América*¹⁰. Lo que siguió a esta época no tuvo una dinámica muy distinta, añadiéndose que, *a partir del primer censo de población levantado en el Paraguay con rigor estadístico, en 1950, hasta el último de una serie de cinco censos decenales entre 1962 y 2002, el número de emigrantes fue siempre 2 y más veces superior al de inmigrantes*¹¹.

Ya hacia estos días, los resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022 confirman que la tendencia de un saldo migratorio negativo ha persistido y que el saldo cero se daría recién en 2025¹². Aquí el cuadro de situación publicado durante este 2023 por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE):

en el San Roque González de Santa Cruz (Encarnación-Posadas). Paulo González, “Protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo: una responsabilidad estatal postergada”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2020*, editado por Codehupy, 547-556, Asunción, Codehupy, 2020.

⁶ Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, artículo 71.

⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay*. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratoriodeparaguay.pdf>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

⁸ En su artículo 6° refería: “El Gobierno fomentará la inmigración americana y europea...”.

⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay*, p. 11.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Instituto Nacional de Estadísticas (INE). *Resultados preliminares del censo 2022*, p. 40 Disponible en: https://www.ine.gov.py/censo2022/documentos/presentacion_Censo_2022.pdf. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

1. Proyecciones de población

Hipótesis consideradas:

c Migración. Saldo Migratorio (cantidad de Inmigrantes menos cantidad de Emigrantes)

Saldos migratorios		
Años	Hombres	Mujeres
1990	989	- 565
2000	- 3.127	-4.791
2010	- 6.928	-8.813
2025	0	0

Los saldos migratorios resultan de la diferencia de cantidad de inmigrantes y emigrantes. Los utilizados para las proyecciones se basaron en la evidencia del Censo 2012 y se manejaron supuestos para las décadas anteriores y posteriores.

Saldo migratorio = 0 para el 2025
El saldo migratorio nulo fijado para el final de la proyección es adoptado en virtud de la complejidad de formular hipótesis diferenciadas sobre los flujos migratorios dadas las dificultades para disponer de estadísticas continuas sobre la emigración internacional (United Nations, 2014).

En cuanto a inmigrantes, el recuento histórico señala que si bien no fueron contingentes muy numerosos, fueron significativos en su impacto social, sobre todo por la capacidad de innovación en la agricultura y pequeñas industrias: ucranianos, alemanes, eslavos y japoneses a comienzos del siglo XX, en el sur y este de la región oriental; “menonitas” en referencia a su religión, provenientes de Rusia, Canadá, México, Estados Unidos o Alemania, instalados en 1926 en el Chaco y en el centro y norte de la región oriental. Otras corrientes de inmigración no tuvieron espacios físicos específicos y se integraron de forma general a la sociedad: personas de España, Italia, Siria, Líbano, Japón, Corea, China y, mayormente, Argentina hasta aproximadamente la década de 1970, cuando la importancia adquiere la inmigración desde el Brasil. Esto último fue motivado por la “marcha hacia el este” en Paraguay y la “marcha hacia el oeste” en el Brasil, debido a la colonización reciente de este sector fronterizo del Paraguay, precedido de la construcción del Puente de la Amistad entre la actual Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Influyeron para estos movimientos los precios bajos de tierra y su alto rendimiento, además de obras de gran envergadura, como la construcción de la hidroeléctrica Itaipú, lo que demandó mucha mano de obra. Parte de esa población quedó asentada fundando pueblos hoy importantes, denominándose a sus habitantes como “brasiguayos”¹³. La presencia de personas brasileñas sigue siendo importante en Paraguay, sobre todo en las ciudades de frontera, siendo las principales beneficiarias de jornadas de regularización migratoria, sobre todo estudiantes universitarios¹⁴.

En cuanto a la emigración, en perspectiva histórica, tenía una dinámica enfocada en pocos países, principalmente limítrofes: Argentina y Brasil sobre todo, pasando luego a otros destinos adicionales, como Estados Unidos y España, ya hacia inicios del presente siglo. A continuación, un cuadro resumen con destinos y causas entre 1870 y 2003, tomado del Perfil Migratorio de Paraguay de la OIM¹⁵:

¹³ Cfr. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay*, pp. 11 y 27.

¹⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2021). *Dinámicas Migratorias del Paraguay con Enfoque de Género y Datos Inclusivos*. OIM, Asunción, p. 69. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/dinamicas-migratorias-del-paraguay-con-enfoque-de-genero-y-datos-inclusivos>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

¹⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay*, p. 50.

Diagrama de la emigración paraguaya y del principal flujo de inmigración, por ciclos, países de destino/origen y causas

Destino	Frontera Argentina y Brasil	Argentina	Argentina, Uruguay	Argentina, Estados Unidos	Paraguay: Inmigración Brasileña	Argentina, Europa (España)	Argentina, España, Otros
Años	1870/1900	1900/1930→	1947→	1954/1988	1972-1992	1992/2002	2003→
Causas	Posguerra, económicas	Económicas	Recesión económica, Guerra Civil, exilio	Recesión económica, Dictadura, exilio	Apertura de la Frontera Agrícola / Construcción de Itaipú	Recesión, Desempleo, Subempleo	Desempleo, Subempleo

Fuente: Adaptado de PNUD, 2009.

En los años siguientes, se da un declive de la inmigración brasileña dándose retornos importantes a ese país, pero dejando arraigada también una comunidad relevante en la región fronteriza. El principal efecto del modelo productivo dejado por los brasileños en la agricultura intensiva arrinconó el modelo de agricultura familiar tradicional contribuyendo - junto con la falta de un desarrollo industrial generador de empleo- con la emigración paraguaya principalmente hacia España, con alta exposición a ser víctimas de delitos vinculados con la migración, como la trata de personas¹⁶. *Las sucesivas crisis económicas sufridas en la región y en Europa entre fines de las décadas del 2000 y 2010, en especial en la Argentina y España, alteran los patrones habituales de migración, atenuando la emigración paraguaya en el contexto de una reducción considerable de los flujos internacionales sur/norte, promoviendo nuevos flujos norte/ sur y dando impulso a una importante migración de retorno de mujeres y hombres paraguayos como fenómeno destacado del período 2009/2019. En todos estos procesos la motivación laboral sigue siendo el principal factor que impulsa las migraciones, al tiempo que las crisis políticas, étnicas, religiosas que afectan a algunos países en el mundo, promueven flujos extraordinarios de refugiados que, si bien en cantidades modestas, también llegan de manera creciente al Paraguay*¹⁷.

2. Asilo/Refugio

A propósito de las crisis económicas y/o políticas, y de los flujos migratorios asociados, se puede referir que los solicitantes de asilo -término genérico que se empleará en adelante para referirse a solicitantes de refugio o asilo político- y personas refugiadas – término que se empleará para referirse a personas a las que se reconoce el estatus- ha ido en aumento en Paraguay.

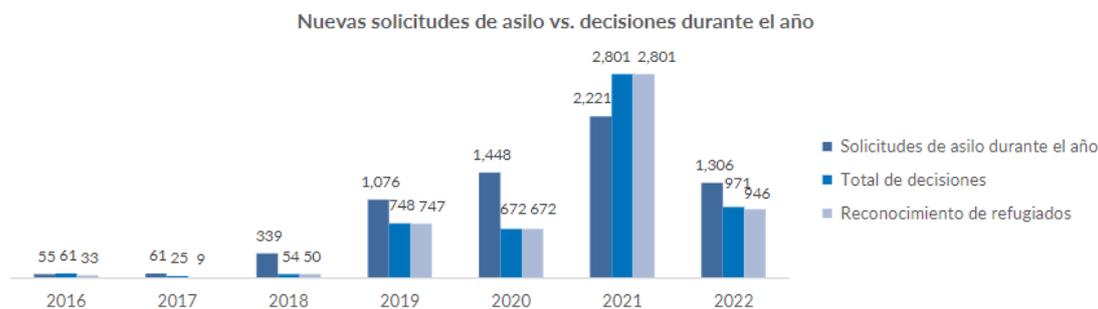
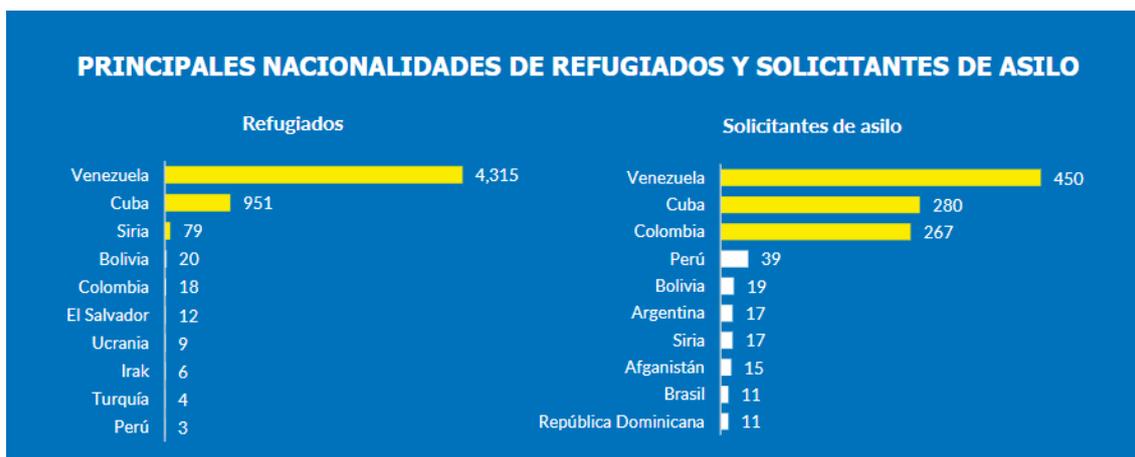
La principal nacionalidad entre solicitantes de asilo y personas refugiadas es la venezolana, lo que se debe a una *situación política compleja y polarizada, marcada por tensiones, conflictos, limitaciones a las libertades civiles y violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos y una severa crisis económica por cuenta de factores de índole económico y político*¹⁸.

¹⁶ Cfr. Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2021). *Dinámicas Migratorias del Paraguay con Enfoque de Género y Datos Inclusivos*. OIM, Asunción, p. xvii.

¹⁷ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2021). *Dinámicas Migratorias del Paraguay con Enfoque de Género y Datos Inclusivos*. OIM, Asunción, p. xvii.

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2023. *Personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela*, p. 1. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe-migrantesVenezuela.pdf>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

Los números publicados la agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señalan, en efecto, que la nacionalidad preponderante entre solicitantes de asilo y personas refugiadas en Paraguay es la venezolana, y en escala decreciente, la cubana, colombiana, siria, boliviana, entre otras, habiendo un significativo aumento del número de solicitantes de asilo desde 2019. Las nacionalidades y los números pueden apreciarse en los siguientes cuadros, tomados de las estadísticas de la referida agencia al 2022¹⁹:



¹⁹ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.acnur.org/media/hoja-informativa-estadistica-paraguay-2022>.
Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

3. El paradigma normativo

El paradigma normativo fue cambiando desde aquellas primeras referencias en la Constitución de 1870 hasta la actualidad. En ese sentido, las normas reflejaban la intención política de la repoblación del país con inmigración preferentemente europea y con la finalidad de la colonización agrícola. Esto había trascendido a las leyes y a la organización de las migraciones, siendo tratado este tema hasta bien entrado el siglo XX en oficinas relacionadas con el otorgamiento de tierras para aquellos fines.

En efecto, no fue sino hasta 1974 que se crea una Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, sustituyendo a la “división de inmigración” del Instituto de Bienestar Rural. Esta modificación fue introducida mediante la Ley N° 470/1974 “De Migraciones”, puesta en vigor en dictadura, que indicada en su artículo 1° que regulaba *la inmigración, la emigración y la repatriación de nacionales a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere, estableciendo la organización encargada de la ejecución de la política migratoria nacional*. En la línea mencionada, regulaba la admisión al país sobre la base de criterios excluyentes para quienes no pudieran incorporarse como fuerza de trabajo (ejemplo: *impedidos físicos*) o quienes pudieran tener ideas políticas contrarias a las del gobierno (ejemplo: *afiliación a organizaciones que se propongan destruir por la violencia el régimen democrático*). Disponía, igualmente, la admisión de personas refugiadas y desplazadas *siempre que revista utilidades para el interés nacional*. La emigración, a pesar de su relevancia numérica e impacto social, era tratada únicamente a fines estadísticos y de trabajo temporal en zonas fronterizas (tiempos de zafra).

Ya en 1996, luego del dictado de la Constitución de 1992 y en democracia, se puso en vigencia una nueva ley de migraciones, la N° 978. Mantuvo la misma línea política que su predecesora, en partes siendo copia textual. Si bien mejoró algunos aspectos: la remisión a la normativa internacional en cuanto a refugio y asilo político; un mayor desarrollo -pero no sustancial- de normas sobre la emigración, por ejemplo, ordenando la instalación de servicios culturales en el exterior y el fomento de asociaciones de migrantes o; un mayor desarrollo de normas sobre repatriados²⁰, no introdujo una nueva mirada política sustancial en la temática.

La recientemente dictada Ley N° 6984/2022 “De Migraciones” ya se inserta en un paradigma con enfoque de derechos. Desarrolla una serie de principios en consonancia con obligaciones constitucionales y estándares internacionales. Ya no aplica restricciones de ingreso discriminatorias -por ejemplo-, amplía la mirada sobre la emigración y no criminaliza la migración en ninguna vertiente, por citar puntos principales.

Si bien el paradigma en el que se ubica la actual ley de migraciones es alentador, no es menos cierto que fenómenos migratorios masivos, como los que vive la región con la diáspora venezolana²¹ están poniendo en tensión cuerpos normativos similares, como el chileno, en el que se vienen enfrentando miradas entre el enfoque de derechos vs. enfoque de

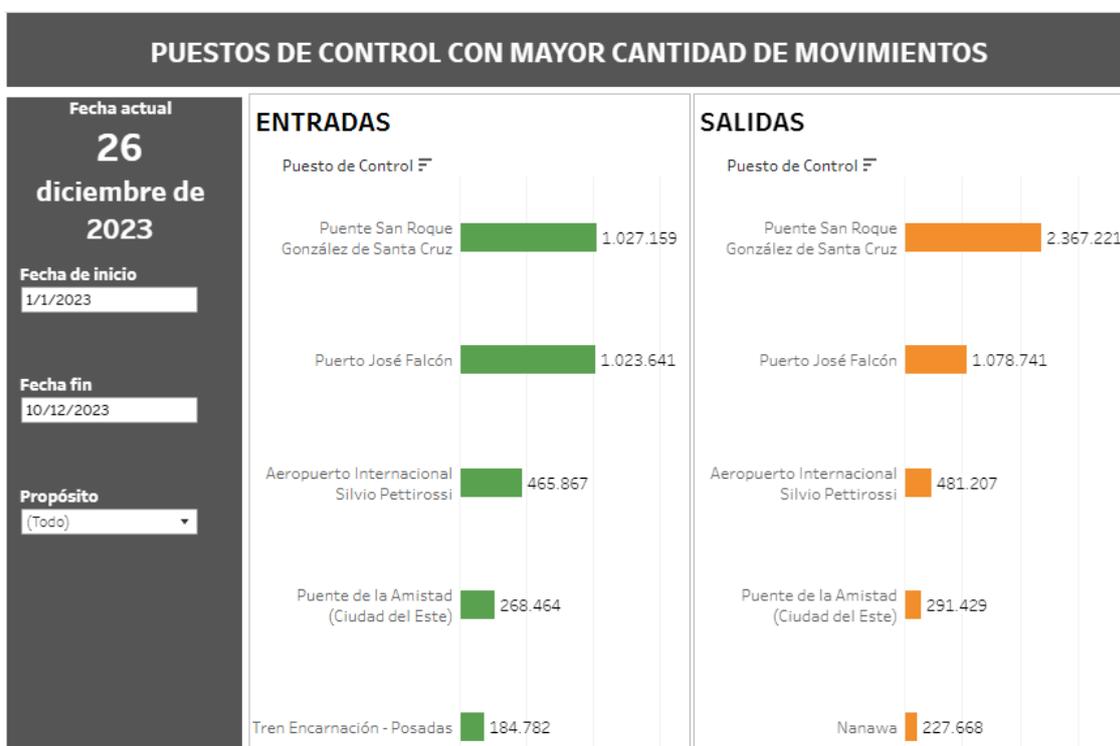
²⁰ Inicialmente superpuesta con funciones asignadas por la Ley N° 227/1993 “Que crea la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales”. Luego, mediante Ley N° 3958/2009, se termina de centralizar lo relativo a repatriados en la Secretaría.

²¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima en 7 millones el número de personas que han abandonado Venezuela desde 2015. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2023. Personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela, p. 1. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/informe-migrantesVenezuela.pdf>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

securitización²², a partir de la presentación de la inmigración como una amenaza a la seguridad nacional. Aun en casos así, los Estados tienen obligaciones internacionales de derechos humanos que deben ser respetados debiendo hacerse compatibles tanto los intereses legítimos en torno a la seguridad como los derechos de las personas migrantes²³.

4. Movimientos migratorios por puestos de control

La DNM cuenta con 42 puestos de control migratorio²⁴, resaltando entre los de mayor movimiento, el Puente San Roque González de Santa Cruz (Encarnación, Paraguay – Posadas, Argentina), Puerto Falcón (José Falcón, Paraguay – Clorinda, Argentina), el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi, en Luque y el Puente de la Amistad (Ciudad del Este, Paraguay – Foz do Iguazu, Brasil). Datos de la entidad, entre el 1 de enero y 10 de diciembre de 2023 indican la siguiente dinámica²⁵:



Debe hacerse una aclaración acerca de los movimientos migratorios del Puente de la Amistad, entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú, ya que el registro migratorio allí es obligatorio solo para el caso de que no sea vecinal, habiendo prácticamente tránsito libre y control aleatorio. Las estimaciones brasileñas sobre el movimiento real de la frontera sitúan los números, al año 2022, en torno de 82.469 personas por día cruzando el puente (30.101.185 de

²² Cfr. Comité para la Prevención de la Tortura [CPT] (2023), “Misión de Observación Migrante: Interculturalidad, Custodia y Cuidado de personas migrantes en el Norte de Chile”, p. 7. Disponible en: https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Mision-Migrante-Norte_2411.pdf. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

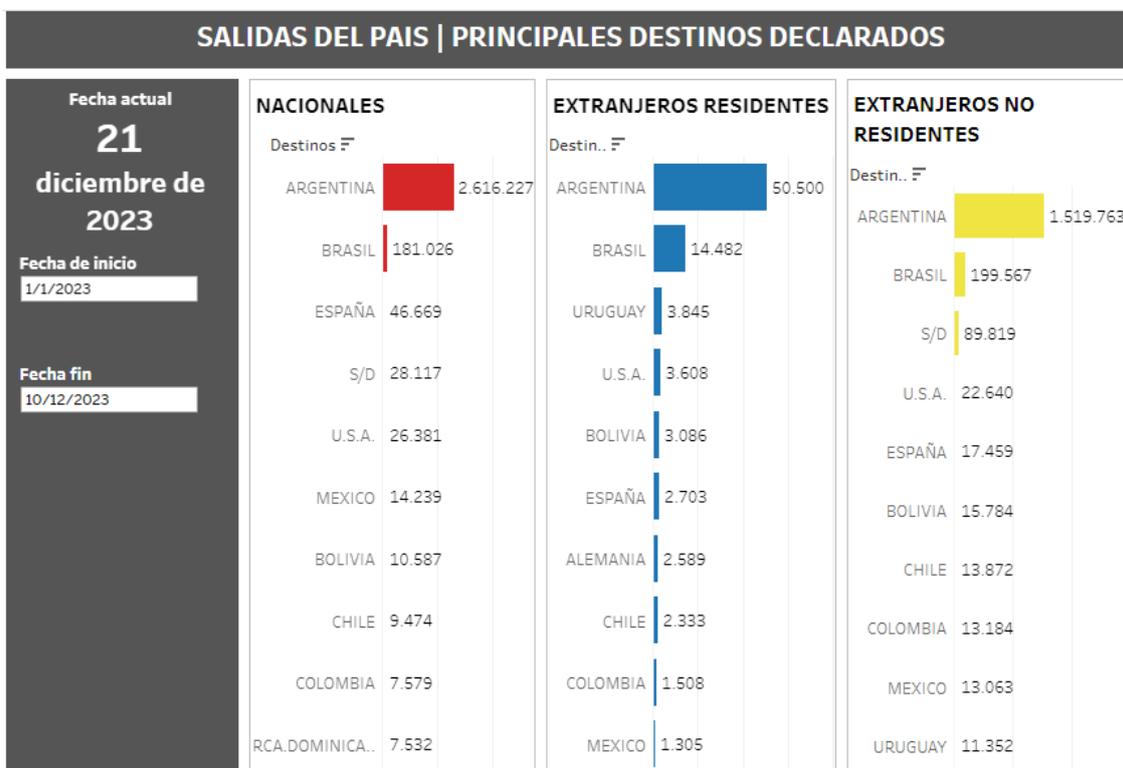
²³ *Ibidem*.

²⁴ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 36.

²⁵ Captura de pantalla de datos de la Dirección Nacional de Migraciones, disponibles en: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/inicio/estadisticas/movimientos-migratorios>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

personas al año) y 40.707 vehículos (14.858.055 de vehículos al año)²⁶. Estos números ubican este paso fronterizo como el de mayor movimiento tanto de Brasil²⁷ como de Paraguay. La región es conocida como la “Triple Frontera”, porque ambos países comparten frontera, a la vez, con Argentina. Son varias las preocupaciones en torno a este gran movimiento de personas, entre ellas, especialmente, la trata de personas²⁸.

Ya tomando en cuenta la precaución del párrafo precedente, se tiene que los destinos declarados por las personas que realizan el trámite migratorio en cualquiera de los puestos de control, en el mismo periodo entre el 1 de enero y 10 de diciembre de 2023, son los siguientes²⁹:



Estos destinos dan cuenta, entonces, de la orientación de los flujos de personas migrantes que pasan por los referidos puestos de control.

²⁶ Datos del Centro Universitario UDC, reproducidos por el portal H2Foz. Disponible en: <https://www.h2foz.com.br/fronreira/estudo-fluxo-veiculos-pedestres-ponte-da-amizade/>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

²⁷ Referencias en los siguientes enlaces: <https://foz.portaldacidade.com/noticias/regiao/ponte-da-amizade-completa-57-anos-de-inauguracao-na-principal-fronreira-do-pais-0315>, <https://revistasegurancaeletronica.com.br/foz-do-iguacu-ganha-o-sistema-de-seguranca-na-fronreira-mais-moderno-do-brasil/>. Fecha de última verificación de los enlaces: 26 de diciembre de 2023.

²⁸ Cfr. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021. *Dinámicas Migratorias del Paraguay con Enfoque de Género y Datos Inclusivos*. OIM, Asunción, p. 78.

²⁹ Captura de pantalla de datos de la Dirección Nacional de Migraciones, disponibles en: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/inicio/estadisticas/movimientos-migratorios>. Fecha de última verificación: 26 de diciembre de 2023.

III. Marco normativo

El marco normativo vinculado al ámbito de los lugares de tránsito de inmigrantes está integrado inicialmente, como todos los demás ámbitos de intervención del MNP, por las normas generales que hacen a la proscripción de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Así, la Constitución de Paraguay, en su artículo 4° refiere que *toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica* y en su artículo 5° que *nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*. Luego, en un abordaje más específico el artículo 41 refiere al tránsito y a la residencia, señalando el derecho los/as paraguayos/as a *residir en su patria, el de los/las habitantes a transitar libremente (...), cambiar de domicilio o de residencia y ausentarse de la República o volver a ella*. El mismo artículo remite a una ley el tratamiento de las migraciones. La misma Constitución, en su artículo 43, reconoce el derecho de asilo para personas perseguidas *por motivos o delitos políticos o por delitos comunes conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias*.

En el nivel de los instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay, y en particular, en el sistema universal de protección (Naciones Unidas), se encuentra la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/1990), el que prevé, en lo pertinente, en su artículo 3 que ningún Estado parte procederá con la expulsión o devolución de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Ley N° 136/1969), asimismo, prevé protección para las personas refugiadas, reiterando la prohibición de expulsión o devolución a lugares donde peligrar su vida o libertad (artículo 33).

Siguiendo con las normas de protección internacionales, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (Ley N° 5164/2014) y la Convención sobre la Reducción de los Apátridas (Ley N° 4564/2011), previenen -sustancialmente- el trato discriminatorio respecto de personas que no cuenten con una nacionalidad.

La Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 57/1990) refiere, a su vez, en su artículo 3° sobre el principio del interés superior del niño/a para la adopción de cualquier decisión sobre ellos/as y, en su artículo 22, indica la necesidad de adopción de medidas para asegurar que *todo niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado (...) reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos*.

Otro instrumento de relevancia es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 3540/2008), el que prevé protecciones especiales en torno a la libertad y seguridad (artículo 14), contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y libertad de desplazamiento y nacionalidad (artículo 18).

Pasando a la protección internacional dada por el sistema interamericano (OEA), se encuentra, en aspectos más generales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 1/1989) que alude a los derechos a la integridad personal (artículo 5), libertad personal (artículo 7), derechos del niño (artículo 19) y circulación y residencia (artículo 22), por citar

algunos. En el mismo sistema merece mención también la protección dada por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley N° 56/90), sobre todo en su artículo 13, cuando alude al principio de no devolución.

Ya en el nivel legal, la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, abarca una amplia gama de derechos y obligaciones en lo relativo al tránsito de migrantes. Ratifica los siguientes principios, en su artículo 4°: igualdad y no discriminación; protección integral e interés superior de niños, niñas y adolescentes; legalidad; no devolución; no criminalización de la migración; entre otros. Especial interés revisten, igualmente, los artículos 68 (aplicación de medidas cautelares restrictivas de la libertad), 71 (responsabilidad de las empresas sobre personas antes de ser admitidas o una vez verificada la documentación al egresar del país), 72 (obligaciones de las empresas de transporte), 74 (deber de reconducción), entre otros.

Por otra parte, asimismo resulta relevante la Ley N° 1938/2002 “General sobre Refugiados”, a que reitera el principio de no devolución, en su artículo 5. Luego, en su artículo 32, refiere a la aplicación del principio de trato más favorable *a las mujeres y niños no acompañados que soliciten refugio en la República del Paraguay*.

Importante resulta, por otro lado, la Ley N° 4788/2012 “Integral contra la trata de personas”, la que además de proteger integralmente a víctimas de trata, establece procedimientos especiales en materia migratoria.

A su vez, la Ley N° 6149/2018 “De Protección y facilidades para la naturalización de las personas apátridas”, establece medidas diferenciadas para el tratamiento de casos de apatridia, con énfasis en asuntos vinculados con la niñez y la necesaria articulación entre órganos como el Ministerio de la Niñez y Adolescencia y la Comisión Nacional para Apátridas y Refugiados (CONARE). Resalta también la no criminalización del ingreso o permanencia irregular de personas apátridas.

Resulta importante, además, la Política Nacional de Migraciones, aprobada por Decreto N° 4483/2015 y, en el mismo ámbito de la DNM, aunque dictada durante el proceso de confección del presente informe, la Resolución de la DNM N° 804/2023, por la que se aprueba el “Manual para los servidores públicos de frontera de Paraguay” (en adelante también referido como “el Manual”) con orientaciones generales y 10 anexos de procedimientos operativos, de importancia capital para el desempeño del personal de frontera con orientación en derechos humanos.

Por otro lado, se encuentra también el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNSAV), el que a instancias de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (en adelante “DINAC”) fue aprobada por Decreto N° 2000/2014. Este último resulta relevante por las responsabilidades de varias instituciones en espacios de control reforzado en terminales aeroportuarias internacionales.

Ya en otro bloque normativo, pero no vinculante, se halla el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de 2018, adoptado en el marco de Naciones Unidas. Se llama especial atención sobre los siguientes objetivos: 3 (*proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración*), 7 (*abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración*), 12 (*augmentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación*), 13 (*utilizar la detención de*

migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas), 14 (mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio) y 17 (eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración).

Pasando a posicionamientos del sistema interamericano de derechos humanos, se resalta a las opiniones consultivas evacuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ésta se ha expedido en la materia en los siguientes casos: OC-16/99 de 1 de octubre de 1999 “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003 “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional” y la OC-25/18 de 30 de mayo de 2018 “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (...)”, sin perjuicio de la jurisprudencia en casos contenciosos.

En el marco de las observaciones generales del Comité contra la Tortura, en el sistema de protección de Naciones Unidas, resulta pertinente la Observación General N° 4 “relativa a la aplicación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 22”. El citado artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/1990) hace referencia a la interpretación del principio de no devolución, en lectura concordante con el artículo 22, que alude a la posibilidad de presentación de casos individuales ante ese Comité.

IV. Metodología

1. Información preliminar y de contexto

Tratándose de los primeros monitoreos a puestos de control migratorio, las visitas debían ser planificadas desde una óptica más general. Fueron consultadas, así, organizaciones de la sociedad civil, agencias internacionales y el propio Estado. Se mantuvieron entrevistas con María José Durán y Paulo González, de la organización Semillas para la Democracia (agencia socia de ACNUR en Paraguay e integrante de la Comisión Nacional de Apátridas y Refugiados)³⁰ y Pablo Cuevas, jefe de la oficina nacional de la OIM (ONU Migraciones)³¹ para identificar algunas preocupaciones desde esas miradas.

Adicionalmente, a fin de complementar informaciones en cuanto a lugares de detención o procedimientos aplicados en casos de inadmisión de personas, se remitió la Nota MNP/CNPCT N° 188/2023 del 27/03/2023 a la DNM. Ésta fue contestada por Nota DNM N° 619/2023 del 12/04/2023 refiriendo que no contaban con centros de detención o albergues para personas migrantes. En ésta también explicaron que: i) en aeropuertos internacionales las personas inadmitidas quedan en zona de tránsito y son reconducidas a sus países de origen, quedando esta gestión a cargo de la compañía aérea; ii) en puestos fronterizos terrestres las personas inadmitidas son acompañadas por personal de seguridad hasta el límite fronterizo, iii) en caso de pasos fluviales, se informa de la inadmisión al responsable de la balsa o lancha, quien se encarga del traslado de vuelta al país del que provino.

³⁰ Realizada el 29 de marzo de 2023.

³¹ Realizada el 31 de marzo de 2023.

Con posterioridad a las visitas a los puestos de frontera y al aeropuerto internacional, se mantuvieron nuevas reuniones a fin de evacuar dudas y requerir más información de contexto: el 28/06/2023, con la entonces Directora Nacional de Migraciones, Ángeles Arriola, y el 18/09/2023 con el actual Director Nacional, el Abg. Jorge Kronawetter³². A éstas se suma la realizada el 04/08/2023 con el Subprefecto General Naval, Cap F DEM Miguel Ángel José Caballero y con la Abg. Laura Valinotti, de Semillas para la Democracia, el 12/09/2023.

A la Prefectura General Naval, además, fue remitida la nota MNP N° 620/2023, recibida allí el 11/08/2023, solicitándole los protocolos de actuación en casos de aprehensión de personas, tomando en cuenta su ámbito de responsabilidad en puestos fronterizos con límites fluviales naturales, la que fue contestada el 28/09/2023, mediante la nota N° 103/2023, acompañándose el dictamen AJ N° 1601/2023 y la Resolución N° 02/2023 referente a lineamientos sobre actividades y procedimientos de policiamiento de sus áreas de influencia.

Finalmente, a invitación de la DNM, el MNP ha participado del evento de presentación del “Manual para los servidores públicos de frontera de Paraguay” y de una mesa técnica de expertos para la profundización de su contenido el 24/07/2023, en el Hotel Crowne Plaza de Asunción. El evento y la elaboración del material tuvieron el apoyo y financiamiento de la Unión Europea, a través del programa “Eurofront”³³.

2. Abordaje en terreno

Acotado el ámbito, y tratándose del primer monitoreo, las visitas fueron anunciadas tanto a la DNM como a la DINAC.

Las metodologías utilizadas durante las visitas fueron la observación directa y las entrevistas semiestructuradas. La primera se dio respecto de las infraestructuras y la dinámica de las operaciones en los puestos de control migratorio y sus entornos (zonas primarias aduaneras, zonas estériles o de tránsito directo del aeropuerto, áreas de oficinas administrativas). La segunda, con personas responsables en cada sitio visitado, dependientes de la DNM, la DINAC y la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD). Ésta debido a la localización de una oficina en el aeropuerto internacional y a su rol activo en los procesos vinculados con la entrada y salida de pasajeros/as. El cuestionario utilizado para las entrevistas fue inspirado en el “Manual Práctico: Monitorear la Detención Migratoria” de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³⁴, previamente ajustado a lo que potencialmente sería observado conforme con la información preliminar obtenida de las fuentes reseñadas.

Finalmente, se ha tomado al “Manual para los servidores públicos de frontera de Paraguay”, conocido luego de las visitas, como un insumo de gran valía para la interpretación de los

³² Registrado en la siguiente nota: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/analizan-primeros-monitoreos-sobre-procedimientos-aplicados-migrantes-en-puestos-de-control>. Fecha de última verificación: 20 de setiembre de 2023.

³³ Más detalles de esta actividad en las páginas de internet de la DNM y del programa “Eurofront”: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/migraciones-presenta-nuevo-manual-de-procedimientos-para-los-servidores-publicos-de-frontera> y <https://programaeurofront.eu/o/novedad/eurofront-presenta-el-manual-para-los-servidores-publicos-de-la-direccion-nacional-de-migraciones-de-la-republica-de-paraguay>. Fecha de última verificación de los enlaces: 22 de agosto de 2023.

³⁴ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.apr.ch/es/node/2501>. Fecha de última verificación: 20 de setiembre de 2023.

hallazgos y para la orientación de las recomendaciones que siguen, por lo que se harán referencias concretas al documento siempre que amerite. El Manual, aprobado por Resolución de la DNM N° 804/2023, busca estandarizar conocimientos esenciales de los servidores públicos de frontera. Contiene el marco normativo nacional e internacional, información sobre admisión de extranjeros, fases del control, casos particulares relevantes: migrantes vulnerables (casos de solicitantes de asilo y protección internacional, apátridas, migrantes objeto de tráfico y personas víctimas de trata, niños/as acompañados/as por familiares, no acompañados/as o separados/as, personas con discapacidad, personas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades minoritarias, personas LGTBI, personas con VIH y problemas de salud particulares, defensores/as de derechos humanos y disidentes políticos³⁵), alertas, efectos de las incidencias fronterizas y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia migratoria; además de anexos con procesos operativos, los que se ven consistentes con los estándares descritos en las normas citadas en este informe.

V. Objetivo del trabajo de monitoreo

El objetivo general es prevenir la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en personas afectadas en su libertad en lugares de tránsito de inmigrantes.

Entre los objetivos específicos se encuentra:

- Identificar factores de riesgo para la ocurrencia de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en lugares de tránsito de inmigrantes.
- Explorar la dinámica de actividades de los puestos de control migratorio de Ciudad del Este, Puerto Falcón y Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi.
- Formular recomendaciones a las distintas instancias involucradas.

VI. Historial de recomendaciones y cumplimientos

Como ya se ha referido, no hubo monitoreos específicos para estos lugares de tránsito de inmigrantes en forma previa a estas visitas, por lo que no se emitieron recomendaciones desde el MNP. Sin embargo, haciendo una revisión de recomendaciones de otros órganos, se encuentran las que formuló el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, la que en el informe CAT/C/PRY/CO/7, fechado el 5/09/2017, bajo el subtítulo de “Principio de no devolución” refirió:

34. Si bien aprecia el marco normativo que regula el derecho de asilo, el Comité se muestra preocupado ante la carencia de protocolos de actuación en las fronteras del Estado parte para identificar y remitir al sistema nacional de asilo a los solicitantes que entran ilegalmente por sus fronteras, particularmente a través de la frontera con el Brasil. El Comité nota además con preocupación que los solicitantes de asilo y los refugiados se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad ante el riesgo de ser víctimas de trata (arts. 2, 3, 10 y 16).

35. El Estado parte debe:

³⁵ DNM y “Programa Eurofront”. Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay. Asunción, 2023, p. 70.

- a) Establecer una red de protección interinstitucional en las fronteras con el fin de proporcionar información sobre los procedimientos de asilo a los posibles solicitantes, mejorar su asistencia y acogida, facilitar la identificación de posibles víctimas de tortura y trata y remitirlas al procedimiento de asilo;
- b) Impartir formación periódica a las autoridades migratorias y agentes de control de fronteras acerca de los procedimientos de asilo y el principio de no devolución y emitir instrucciones claras acerca de la necesidad de tramitar las demandas de asilo.

Al referir a los hallazgos, más adelante, se analizará el grado de cumplimiento de estas recomendaciones.

VII. Hallazgos y consideraciones

En esta sección se describirán los principales hallazgos vinculados con factores de riesgo para la ocurrencia de torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito migratorio, a partir tanto del análisis de los documentos relevados como de las observaciones en los establecimientos visitados. Al mismo tiempo se formularán algunas consideraciones y análisis para, en el apartado siguiente, exponer las recomendaciones.

Inicialmente se describirán los hallazgos generales, vinculados con procesos y disposiciones reglamentarias que afectan por igual a los tres puestos de control migratorio. Se dividirán de acuerdo con las siguientes áreas: i) proceso migratorio (entrevista, articulación interinstitucional, salvaguardas en el proceso migratorio, inadmisiones y responsabilidad de empresas, gestión por procesos); ii) Capacitación de personal; iii) infraestructura, iv) privación de libertad (casos de privación de libertad, salvaguardas en casos de privación de libertad, lugares de privación de libertad) y v) seguridad.

1. Proceso migratorio

Entrevista: Se ha observado la dinámica del proceso migratorio en los puestos de frontera terrestres y en el aeropuerto internacional, identificándose a la entrevista con el personal migratorio como el principal momento para la detección de protección especial: solicitantes de asilo; posibilidad de devolución a países donde se pueda sufrir torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; identificación de casos de trata de personas; necesidades de protección para niños/as no acompañados/as o con un adulto referente, para personas con discapacidad, para personas apátridas, entre otros. Una entrevista cuidadosa en primera línea permitirá una derivación a una entrevista más completa en segunda línea. Esta segunda entrevista, realizada por personas especialmente capacitadas³⁶, permitirá al personal de la DNM activar los mecanismos de protección³⁷ y/o de investigación³⁸ pertinentes, esto último con la participación de otras autoridades competentes. A partir de las conversaciones con el personal de la DNM en los tres lugares visitados, se ha detectado una toma de conciencia

³⁶ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay* (Anexo 10). Asunción, 2023, p. 61. Refiere sobre capacitación del personal: *Es importante tener en cuenta que la entrevista en segunda línea deberá realizarse, preferiblemente, por personal de Migraciones con formación específica en la identificación de víctimas de trata de seres humanos (...)* (resaltado añadido). Respecto de la capacitación, sigue un apartado exclusivo más adelante.

³⁷ En referencia a la orientación para la obtención de estatus de refugiado con la entrega de los documentos necesarios, o la protección reforzada derivada de distintas vulnerabilidades ya expuestas.

³⁸ En este caso, con la derivación a la institución que corresponda según el contexto fáctico: Policía Nacional, Ministerio Público, SENAD, etc.

sobre la importancia de estas entrevistas, pero una ausencia de planes de capacitación regulares. Desde el MNP se valora esta comprensión y se alienta su perfeccionamiento con procesos claros para su realización y capacitación apropiada, lo que se expondrá en las líneas siguientes.

Articulación interinstitucional: Si bien se ha detectado comprensión sobre la necesidad de intervención de otras instituciones en casos puntuales, sobre todo a partir de información proporcionada en entrevistas en segunda línea, no consta al MNP una articulación organizada sobre la base de procesos estandarizados³⁹. Es decir, más allá de que se comprende que debería intervenir otra institución en un caso concreto de protección especial, debe tenerse presente cuál es esa institución (por citar un ejemplo en casos de niñez no acompañada requirente de protección, el Ministerio de la Defensa Pública), qué dependencia concreta (la Defensoría de la Niñez), qué responsables directos (el o la Defensor/a de la Niñez de turno en la ciudad en cuestión y en la fecha en cuestión) y cómo debe hacerse la intervención (llamada telefónica, presencia en el puesto migratorio, derivación de un niño/a a un centro de acogida, formas de contención, etc.). Esto es fundamental considerando que no todas las instituciones especializadas podrían tener la presencia territorial para la atención de todos los casos. Se refiere aquí a procesos internos y protocolos interinstitucionales frente a la presencia de niñez y adolescencia (Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio de la Niñez y Adolescencia, municipalidades), personas víctimas de trata (Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio Público, Ministerio de la Mujer), personas con discapacidad y/o apátridas (Centro de Relevo⁴⁰, CONARE), solicitantes de asilo (CONARE, organizaciones de la sociedad civil⁴¹, Defensoría del Pueblo), por citar algunos casos. En forma transversal, puede apuntarse la necesidad de contactos con la Policía Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores o consulados de países extranjeros. Si bien el Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay contiene algunas indicaciones, como el apuntado bajo el título “Actuaciones posteriores: Protección

³⁹ La sociedad civil ha señalado esta falta de articulación, al menos entre la entonces Dirección General de Migraciones y el CONARE: *Esta situación evidencia un problema de compleja solución, pues tiene sus raíces en una cuestión estructural del funcionamiento del Estado paraguayo. Existe una escasa cooperación entre la Dirección General de Migraciones (Ministerio del Interior) –a cargo del control fronterizo– y la CONARE (Ministerio de Relaciones Exteriores) –autoridad competente en la determinación de la condición de refugiado–. Por lo tanto, es necesaria una mayor cooperación interinstitucional entre estos ministerios.* Paulo González, “Protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo: una responsabilidad estatal postergada”, en *Derechos Humanos en Paraguay 2020*, editado por Codehupy, 547-556, Asunción, Codehupy, 2020. Si bien el comentario fue dado a partir de hechos ocurridos durante el periodo excepcional de pandemia, la referencia es a una cuestión estructural del Estado, que trascendería a un momento concreto.

⁴⁰ Según se refiere en el portal en internet del Centro de Relevo (<https://centroderelievo.gov.py/>), este es un servicio de comunicación telefónica que permite poner en contacto a personas sordas con personas oyentes, o con las entidades o servicios que deseen. Al Centro de Relevo se puede acceder por canal telefónico o de forma virtual a través de internet. Este servicio es prestado por asistentes de comunicación cualificados que se encargan de establecer un puente de comunicación que hace posible la efectiva interacción social o la consulta y solicitud de información entre personas sordas y personas oyentes con quienes interactúan. Fecha de última verificación del enlace: 6 de setiembre de 2023. El servicio es prestado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP). La utilización del Centro de Relevo para las comunicaciones podría permitir evitar la consideración oficiosa de una persona con discapacidad auditiva como apátrida solo por no poder darse a entender, en los términos del artículo 65 de la Ley N° 6149/2018.

⁴¹ Por citar una organización que trabaja la temática, en cooperación con ACNUR: Semillas para la Democracia, en internet: <https://www.semillas.org.py/asistencia-humanitaria/>. Fecha de última verificación: 6 de setiembre de 2023.

del menor” (sic)⁴², todavía puede agregarse un mayor nivel de precisión. Solo a título ilustrativo, se indica así en el Manual:

ACTUACIONES POSTERIORES: PROTECCIÓN DEL MENOR

En todas las decisiones que se adopten debe primar el interés superior del menor, por lo que en caso de duda razonable o confirmación de que el menor se encuentre en una situación de riesgo, se deberá:

1. Poner al menor a resguardo de la fuerza policial auxiliar de Migraciones. La máxima prioridad deberá ser siempre velar porque el menor se encuentre seguro y se atiendan sus necesidades sanitarias, físicas y psíquicas urgentes.
2. Migraciones deberá confeccionar las Actas e informes correspondientes, identificando, de ser posible a la/s persona/s involucrada/s y dejando asentados por escrito los hechos relevantes e indicadores que se hubieran detectado.
3. La Dirección Nacional de Migraciones, le cederá la dirección de las actuaciones a los responsables de la investigación de este tipo de delitos. Asimismo, y en el caso de que el menor fuera extranjero, se dará debida cuenta al Consulado pertinente.

Puede advertirse en este ejemplo que, si bien orienta correctamente sobre las prioridades de la intervención, no identifica qué institución es la que debe participar para dar protección al niño/a o adolescente. Mediante el establecimiento de procesos internos y la articulación señalada en este apartado podría darse cumplimiento, entre otros objetivos, a la recomendación del Comité contra la Tortura, expresada previamente, sobre *establecer una red de protección interinstitucional en las fronteras con el fin de proporcionar información sobre los procedimientos de asilo a los posibles solicitantes, mejorar su asistencia y acogida, facilitar la identificación de posibles víctimas de tortura y trata y remitirlas al procedimiento de asilo*. Este funcionamiento como red de protección debe implicar, además, que cada puesto de control migratorio cuente con un directorio regional actualizado de instituciones y responsables. Se evidencia algún trabajo ya en el marco de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas prevista en la Ley N° 4788/2012⁴³ y, cuanto menos alguna claridad -desde el punto de vista funcional- de varias instituciones en el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNSAV).

Salvaguardas en el proceso migratorio: No se ha detectado en los puestos de control migratorio la existencia de algún registro de las personas migrantes que pasan a entrevista en segunda línea, que permita un control posterior del cumplimiento de salvaguardas. La primera garantía que asiste al migrante en este caso es la de ser debidamente informado de las razones para pasar a la segunda entrevista. Esto está recogido ya en el Manual: *Se destaca que la persona que se envía, en esta nueva fase de control, tiene derecho a ser informada del motivo (salvo que existan distintas necesidades de carácter investigativo)*⁴⁴. Por otro lado, también menciona el Manual: *Cuando se toma dicha decisión [pasar a entrevista de segunda*

⁴² DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay* (Anexo 10). Asunción, 2023, p. 68. Se recomienda aquí la modificación del título por “Actuaciones posteriores: Protección de niños/as y adolescentes”, en consonancia con la legislación vigente.

⁴³ “Plan Nacional para la prevención y el combate de la trata de personas en la República del Paraguay”, aprobado por Decreto N° 4473/2020. Una oficina de cooperación internacional ha resaltado: *La Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay aprobó recientemente la estructura orgánica de un programa destinado a gestionar acciones interinstitucionales de prevención de la trata de personas y de atención a personas sobrevivientes como parte de la implementación de la Política de Prevención y Combate a la Trata de Personas, y en cumplimiento del compromiso asumido con la promulgación de la Ley Integral contra la Trata de Personas, Ley 4788 de 2012, relevado desde el siguiente enlace: <https://www.aecid.org.py/paraguay-avanza-en-la-respuesta-a-sobrevivientes-de-trata-de-personas/>*. Fecha de última verificación: 11 de setiembre de 2023.

⁴⁴ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 66.

línea], se debe informar a la persona sobre lo que sucede y los motivos que requieren un control más profundo: garantizar el derecho a la información es de suma importancia⁴⁵. Aquí el MNP apunta que la regla general debe ser la de proporcionar información, aun cuando razones de seguridad recomienden prudencia. En este último caso, la información proporcionada será igualmente prudente, pero no estará ausente. En todo caso, debe la DNM establecer un proceso que permita registrar todos los casos en que se pasa a segunda entrevista, de tal manera a retener información útil que permita optimizar procesos y, dado el caso, exigir rendición de cuentas del personal ante quejas o denuncias.

Ahora, siempre bajo el punto de salvaguardas, y en línea con proporcionar información a la persona migrante, se hace necesaria la instalación de cartelería visible y clara, en ambos idiomas oficiales, además -cuanto menos- del inglés y portugués (en frontera con Brasil) acerca de canales de asistencia y/o denuncia, ante la propia DNM⁴⁶ y otros órganos competentes como la Defensoría del Pueblo⁴⁷, el Ministerio de la Defensa Pública⁴⁸, Ministerio Público⁴⁹, consulados de países extranjeros y organizaciones de la sociedad civil que presten asesoría en materia migratoria. No se ha visto este nivel de detalle en la cartelería existente en los tres puestos de control visitados. Una forma práctica de mantener actualizados los datos de contacto para la persona migrante podría ser la de un código QR

⁴⁵ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay* (Anexo 2). Asunción, 2023, p. 17.

⁴⁶ En la página web de la DNM (<https://www.migraciones.gov.py/>) hay información amplia sobre requisitos para el ingreso al Paraguay y regularización migratoria, aunque no es visible información sobre pedidos de asilo o refugio ni vínculo a la página web del CONARE (<https://www.mre.gov.py/conare/>). Cuenta con un vínculo a una plataforma regional más amplia con información que debe ser validada: <https://suramericaabierta.info/paraguay>, y con un enlace para denuncias ante el sistema administrado por la Secretaría Nacional Anticorrupción (<https://denuncias.gov.py/portal-publico>). Adicionalmente, se ha visto alguna cartelería vinculada con direcciones de correo electrónico para denuncias en Ciudad del Este. Fecha de última verificación de enlaces: 12 de setiembre de 2023.

⁴⁷ La Defensoría del Pueblo no cuenta con algún apartado visible que refiera a la atención de reclamos de personas migrantes o que busquen protección al amparo del refugio en su página web (<http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/>), aunque sí cabría dentro de sus competencias según la Ley N° 631/1995 (artículo 10, inciso 1°) y sí aborda institucionalmente la temática, según lo acredita una reciente publicación: *Se realizó en Cochabamba - Bolivia, la Quinta Cumbre Iberoamericana de Movilidad Humana y Derechos Humanos, evento del cual participó el Defensor del Pueblo, Abg. Rafael Ávila, junto a más de 22 Defensores del Pueblo y delegaciones internacionales de Latinoamérica y España, donde se debatió acerca de la problemática de la migración o desplazamiento forzado de personas. En dicha cumbre, el Defensor del Pueblo, disertó sobre el papel del estado en la protección y condiciones legales de niños, niñas y adolescentes en procesos de movilidad humana, hablando específicamente sobre “Niños, Niñas y Adolescentes no acompañados o separados de sus padres con necesidades en procesos de movilidad humana”, disponible en: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/21-07-2023-noticias-Cumbre-de-Movilidad-Humana-y-Derechos-Humanos.html>. Fecha de última verificación de los enlaces: 12 de setiembre de 2023.*

⁴⁸ El Ministerio de la Defensa Pública ha designado un equipo de defensores públicos especializados en materia migratoria y de refugio, al menos, desde 2019, con el dictado de la Resolución 1841/2019 (<https://www.mdp.gov.py/el-ministerio/comisiones-y-equipos-especializados/>). Este equipo sigue participando de actividades vinculadas con la temática: *En calidad de miembro del Equipo Especializado en Derechos de las Personas Migrantes y en Condición de Refugio del Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay, la defensora pública, Nathalia Ortellado, participa del curso de capacitación sobre Trata de Personas en Paraguay con énfasis en la respuesta para la Triple Frontera de Paraguay (Argentina, Brasil y Paraguay), desarrollado como parte del Programa Eurofront. Las actividades se extienden hasta el miércoles 7 de junio, en el Gran Nobile Hotel & Convention en Ciudad del Este, disponible en: <https://www.mdp.gov.py/noticias/curso-de-capacitacion-sobre-trata-de-personas-en-paraguay/>. Fecha de última verificación de los enlaces: 12 de setiembre de 2023.*

⁴⁹ Cuanto menos desde la Unidad Especializada contra la Trata de Personas: <https://ministeriopublico.gov.py/unidad-especializada-en-la-lucha-contra-la-trata-de-personas-y-explotacion-sexual-de-ninos-ninas-y-adolescentes> y <https://trata.ministeriopublico.gov.py/index.php/cooperacion-tecnica/eurofront>. Fecha de última verificación de los enlaces: 12 de setiembre de 2023.

que remita a un enlace en internet con información al día, sin perjuicio de números de teléfono visibles o direcciones de correo electrónico visibles para casos en que no se cuente con aparato de telefonía celular en el sitio. Otra forma de comunicar derechos, igualmente, sería el acceso, por el mismo mecanismo de un código QR, sin perjuicio de su publicidad mediante impresiones físicas o en la página web de la DNM y de otras dependencias del Estado vinculadas a la temática, de un manual o guía para el migrante. El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur ya ha elaborado en 2017 un documento sobre la cuestión: “Derechos humanos de personas migrantes. Manual Regional”⁵⁰ con su “Directorio de instituciones”⁵¹. Ambos instrumentos constituyen una guía básica y amigable para personas no especializadas y buscadoras de protección y pueden replicarse una vez actualizados y validados por la DNM o por cualquiera de los demás órganos citados. Es en esta línea que puede interpretarse otro de los objetivos del programa “Eurofront”, la ya referida cooperación de la Unión Europea y la OIM, cuando alude a la redacción y difusión de una guía para el ciudadano migrante⁵².

Inadmisiónes y responsabilidad de empresas: La propia DNM, a través de la nota N° 619/2023 del 12/04/2023, había referido que en aeropuertos internacionales las personas inadmitidas quedan en zona de tránsito y son reconducidas a sus países de origen, quedando esta gestión a cargo de la compañía aérea. Esto, ciertamente, está en consonancia con los artículos 71 y 74 de la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, que están reproducidos en el modelo de acta de inadmisión que propone la DNM en el Manual⁵³. En las entrevistas con personal de la DNM y de la DINAC, se han relatado determinados casos, excepcionales, de personas inadmitidas en el aeropuerto internacional que pueden tener esperas más largas, de dos días o más. Se trataría de casos en que las empresas no realizan vuelos de retorno al mismo destino del que provinieron en el mismo día o al día siguiente⁵⁴. También se ha relatado un caso, aún más excepcional, pero que ha ocurrido, de una persona que estuvo varada en zona de tránsito por hasta una semana⁵⁵. No se ha referido al MNP la existencia de algún protocolo de seguimiento acerca del trato dispensado a estas personas inadmitidas por parte de las compañías aéreas, sobre todo en casos de personas vulnerables, a pesar de permanecer todo ese tiempo en la zona de tránsito, lo que debe corregirse con protocolos preestablecidos en conjunto con DINAC para garantía de servicios básicos y protección.

⁵⁰ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/derechos-humanos-de-personas-migrantes-manual-regional/>. Fecha de última verificación: 12 de setiembre de 2023.

⁵¹ Disponible en el siguiente enlace: https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/06/Directorio-de-Instituciones-Manual-Derechos-humanos-de-personas-migrantes_para-web.pdf. Fecha de última verificación: 12 de setiembre de 2023.

⁵² Expuesto así en su contexto: *Al terminar el evento de presentación, el lunes 24 por la tarde y a lo largo de todo el día 25 de julio, aprovechando la participación de dos delegados de la Dirección Nacional de Migraciones Argentina (los Supervisores regionales Lautaro María Miranda Prieto y José Luis Montero Mayol, y del Delegado en Asunción de la Policía Federal de Brasil Richard Murad Machado) se han realizaron mesas técnicas con la participación de los referentes de los tres países socios (Argentina, Brasil y Paraguay), orientadas a analizar la posibilidad de trabajar para un Manual de Frontera interinstitucional a nivel nacional paraguayo, un Manual compartido entre Argentina, Brasil y Paraguay y la redacción y difusión de una guía para el ciudadano migrante.* Disponible en: <https://programaeurofront.eu/o/novedad/eurofront-presenta-el-manual-para-los-servidores-publicos-de-la-direccion-nacional-de-migraciones-de-la-republica-de-paraguay>. Fecha de última verificación: 12 de setiembre de 2023.

⁵³ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay* (Anexo 8). Asunción, 2023, p. 47.

⁵⁴ Se hacía mención, por ejemplo, a destinos como Santa Cruz de la Sierra o Santiago de Chile.

⁵⁵ Caso en que comandantes de aeronaves no permitían abordaje por preocupaciones sobre la salud de la persona que debía abordar y sobre la seguridad.

*Gestión por procesos*⁵⁶: El ya referido “Manual para los servidores públicos de frontera de Paraguay” puede apreciarse como un gran logro para orientar el trabajo en los puestos de control migratorios. Se ha visto durante el proceso de elaboración del presente informe que se lo ha aprobado por Resolución DNM N° 804 del 25 de julio de 2023, lo que se valora. Queda el desafío de incorporar los procesos allí establecidos como procesos formales en la DNM. Esta incorporación resulta crucial para que la inversión realizada con la elaboración del manual y las capacitaciones que se realizan⁵⁷ en función del mismo sean adecuadamente capitalizadas por la institución y se reflejen en la actuación respetuosa de los derechos humanos de las personas migrantes por parte del personal de la DNM.

2. Capacitación de personal

Las capacitaciones son fundamentales para que aspectos que pueden mejorar y que hacen al proceso migratorio sean asimilados y puestos en práctica por el personal de la DNM y de los demás órganos del Estado con competencias en el apoyo o en el control de estas labores. Se ha constatado un alto nivel de conocimiento sobre sus labores por parte del personal de la DNM entrevistado. No obstante, esto tenía más relación con una amplia experiencia, conseguida a través de años de servicio en la institución, que con un sistema de capacitaciones formalizado. Considerando lo desafiante que puede ser para el personal el trabajo con un decidido enfoque en derechos humanos, a partir de lo establecido en el “Manual para los servidores públicos de frontera de Paraguay”, se propone a la DNM gestione un programa permanente de capacitación. En esta línea, se enfatiza lo referente al personal a cargo de las entrevistas (y con más razón las realizadas en segunda línea), tomando en cuenta todas las variables de vulnerabilidades ya reseñadas en este informe y que obran en el mismo Manual⁵⁸. Desde el MNP se considera importante contar con disposiciones normativas que establezcan los principales destinatarios (personal de puestos de control migratorio que realizan entrevistas) y una regularidad estandarizada. De tomarse como marco inicial de capacitaciones al Manual, deberá evaluarse alguna corrección menor de contenido⁵⁹. Con la formalización de un proceso de capacitación, que incluya inducción y reinducción permanente podrá darse cumplimiento también a la recomendación del Comité contra la Tortura referido antes: *Impartir formación periódica a las autoridades migratorias y agentes de control de fronteras acerca de los procedimientos de asilo y el principio de no devolución y emitir instrucciones claras acerca de la necesidad de tramitar las demandas de asilo.*

⁵⁶ La *gestión por procesos* integra el componente de *control de la planificación* de las Normas de Requisitos Mínimos para Sistemas de Control Interno: MECIP 2015.

⁵⁷ Existe evidencia de decenas de actividades conjuntas entre la DNM y el “Programa Eurofront” en los siguientes enlaces en internet: <https://programaeurofront.eu/es/actividades>, <https://programaeurofront.eu/o/novedad/jornadas-de-capacitacion-en-prevencion-de-la-trata-de-personas-en-ciudad-del-este-paraguay>, <https://migraciones.gov.py/index.php/noticias/prueba-noticia>, <https://migraciones.gov.py/index.php/noticias/funcionarios-migratorios-son-capacitados-en-deteccion-y-respuesta-ante-casos-de-trata-de-personas-en-frontera>, entre otros. Fecha de última verificación de enlaces: 13 de setiembre de 2023.

⁵⁸ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 70.

⁵⁹ Cfr. DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 86. En concreto, el apartado sobre *sanciones* se encuentra basado en la derogada Ley N° 978/1996.

3. Infraestructura

En la revisión de infraestructura se ha observado, en líneas generales, establecimientos dignos, en los que podrían darse cambios menores para adecuaciones que marcarían diferencia de trato. Yendo al caso de las entrevistas, tal como ha quedado expresado antes, son muy importantes las realizadas en segunda línea y, tratándose de abordajes en los que se debe tener perspectiva de protección, deben ser realizadas en espacios especialmente preparados: lugares seguros, más privados, cómodos, que no expongan a las personas migrantes a trato discriminatorio o revictimizante. Piénsese aquí en lugares para niños/as, adolescentes, personas con discapacidad, mujeres, etc. Para ello, deben identificarse los espacios existentes con estas características o disponerse su instalación o adecuación⁶⁰. Los tres lugares visitados: Ciudad del Este, Puerto Falcón y Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi, cuentan con oficinas que pueden ser acondicionadas para estos efectos. Por otro lado, pasando al caso de personas inadmitidas en el aeropuerto internacional Silvio Pettrossi, ya se ha aludido en este informe sobre casos de esperas, ciertamente excepcionales, pero que ocurren, de más de 24 horas y de hasta una semana. Estos casos, y sobre todo pensando en personas que precisan de protección especial, se precisa de un espacio físico que garantice acceso a servicios básicos a aquellas. Mención especial, a partir de una buena práctica detectada en aeropuertos de Brasil⁶¹, merece la atención de la DINAC, con la adecuación de espacios para personas que integran el especto autista: lugares más confortables, con menos ruido, con músicas que transmitan sensaciones de tranquilidad, con iluminación especial, etc. Adecuaciones como esta, en el mediano plazo, permitirán hacer compatible el ambiente del aeropuerto para personas con ese tipo de discapacidad.

4. Privación de libertad

Casos de privación de libertad: El análisis normativo permite constatar que el principio de no criminalización de la migración establecido en el artículo 4, numeral 20, de la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones” es consistente con su régimen de sanciones, que no tipifica penalmente ninguna conducta. Esto se refuerza con la expresa mención que hace la Ley N° 6149/2018 “De Protección y facilidades para la naturalización de las personas apátridas”, en sus artículos 10⁶² y 11⁶³, sobre limitaciones a sanciones penales y detenciones en el contexto de la apatridia. Tomando en cuenta el marco normativo, corresponde referir que la aprehensión de personas solo podrá estar fundada en: i) los presupuestos del artículo 239 del Código Procesal Penal⁶⁴

⁶⁰ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 71. Se menciona así: *El guardia de frontera que proceda al control de estas personas o en relación con las cuales pueda haber duda de que pueda recaer en estas categorías [personas vulnerables previamente descritas] direccionará sus acciones con la máxima atención y con el máximo respeto a los derechos humanos, preferiblemente actuando a los controles en segunda línea, en lugar confortable para el migrante.*

⁶¹ Aeropuertos de Congonhas, en Sao Paulo, y Santos Dumont, en Rio de Janeiro. Información disponible en: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/06/19/aeroportos-no-rio-e-em-sao-paulo-ganharam-salas-especiais-para-ampliar-a-inclusao-de-criancas-atipicas.ghtml>. Fecha de última verificación: 14 de setiembre de 2023.

⁶² Ley N° 6149/2018, artículo 10 “No sanción por ingreso o permanencia irregular”: *No se impondrá a la persona apátrida ni a la solicitante del reconocimiento de tal condición, sanciones penales, migratorias o administrativas por causa de su entrada o presencia migratoria irregular (...).*

⁶³ Ley N° 6149/2018, artículo 11 “No detención”: *No se sujetará a la persona apátrida a medidas migratorias, administrativas, o de otro carácter, que restrinjan su libertad ambulatoria por causa de su ingreso o permanencia irregular en el país, o la carencia de documentación de identidad o viaje.*

⁶⁴ Ley N° 1286/1998 “Código Procesal Penal”, artículo 239 “Aprehensión de las personas”: *La Policía Nacional podrá aprehender a toda persona comprendida dentro de los siguientes casos, aún sin orden judicial: 1) Cuando sea sorprendida en flagrante comisión de hecho punible o cuando sea perseguida inmediatamente después de su comisión; se entenderá que existe flagrancia cuando el autor del hecho punible sea sorprendido en el momento de*

o, ii) como medida cautelar en el marco de decisiones de expulsión, previa orden judicial, conforme con lo establecido en el artículo 68 de la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”.

Con este contexto, se percibe cierta ambigüedad en la disposición que consta en el “Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay” acerca de lo que debe realizarse en caso de que una persona migrante sea encontrada ingresando al territorio nacional por lugares no habilitados⁶⁵. Allí se refiere que la persona será llevada ante la DNM, la que verificará si se encuentra en regla y comunicará, si no lo está, a la Policía Nacional. Esta indicación sería imprecisa por, al menos, dos razones: i) La verificación documental de una persona no podría, en sí misma, justificar una privación de libertad; ii) los casos de falta de documentación pueden afectar a personas apátridas -que como se mencionó líneas antes, no pueden ser aprehendidas solo por este hecho- y potenciales solicitantes de asilo, por citar solo dos situaciones que tienen vías de solución, que no implican la privación de libertad y que ya están propuestas en el mismo Manual⁶⁶. Claro, de haber indicios de hechos punibles, la recomendación de aprehensión -implícita- es lógica⁶⁷, y deben tenerse en cuenta las garantías procesales ordinarias⁶⁸.

Estas indicaciones, al estar dirigidas a personal de la DNM de puestos de control migratorio de frontera, parecieran prever situaciones de ingreso clandestino en el mismo puesto de control. Siendo el caso, la comunicación a la Policía Nacional, si no se encuentran los presupuestos del artículo 239 del Código Procesal Penal, sería redundante, ya que la DNM tiene la potestad de decidir la inadmisión⁶⁹ o la expulsión⁷⁰. No obstante, y esta es una recomendación adicional, se sugiere derivar a la persona que haya intentado ese ingreso clandestino a entrevista, donde podrá conocerse si se trata de alguna persona que necesita protección especial⁷¹. Constatándose esto, deben impartirse instrucciones claras acerca de la orientación que debe dar el personal sobre la posibilidad de solicitud de asilo. Esto ha sido lo sugerido por el Comité contra la Tortura cuando había alertado sobre [c]arencia de protocolos

intentarlo o cometerlo, o inmediatamente después, o mientras es perseguido por la fuerza policial, por la víctima o por un grupo de personas; 2) cuando se haya fugado de un establecimiento penal o de cualquier otro lugar de detención; y, 3) cuando existan suficientes indicios de su participación en un hecho punible y se trate de casos en los que procede la detención preventiva. Asimismo, en caso de flagrancia, cualquier persona podrá practicar la aprehensión e impedir que el hecho punible produzca consecuencias. La persona aprehendida será entregada, inmediatamente, a la autoridad más cercana. La autoridad policial que haya aprehendido a alguna persona lo deberá comunicar, dentro de las seis horas, al Ministerio Público y al juez.

⁶⁵ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 66.

⁶⁶ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, pp. 75-77.

⁶⁷ Sin perjuicio de las facultades de inspección que tiene la Policía Nacional, en el marco de comprobaciones inmediatas que deba realizar, de acuerdo con los artículos 179, 180, 183, 185 del Código Procesal Penal.

⁶⁸ Cfr. DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 87.

⁶⁹ Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, artículo 39.

⁷⁰ Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, artículos 66 y 67.

⁷¹ Como ejemplo puede citarse el ocurrido en el puesto de control migratorio de Puerto Falcón, donde se ha reportado el intento de ingreso irregular de una adolescente, que resultó luego ser presunta víctima de trata de personas. Aquí la crónica del episodio desde la óptica de la propia DNM: “Autoridades migratorias de Puerto Falcón detectaron un posible caso de trata de personas que derivó en el rescate de una menor”, disponible en el siguiente enlace en internet: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/autoridades-migratorias-de-puerto-falcon-detectaron-un-posible-caso-de-trata-de-personas-que-derivo-en-el-rescate-de-una-menor#:~:text=En%20la%20noche%20de%20ayer,de%20edad%2C%20identificada%20como%20N.C.V.G..> Fecha de última verificación: 18 de setiembre de 2023.

de actuación en las fronteras del Estado parte para identificar y remitir al sistema nacional de asilo a los solicitantes que entran ilegalmente por sus fronteras⁷².

Fuera del puesto de control migratorio ya solo cabría la aplicación del artículo 65 de la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones” que indica, sobre la *regularización de permanencia*, lo siguiente: *Una vez comprobada la irregularidad de permanencia de un extranjero en el territorio nacional, la Dirección Nacional de Migraciones atendiendo a las circunstancias personales y particulares del caso, podrá intimarlo a que regularice su situación, bajo apercibimiento de ordenar su expulsión.* Esto quiere decir que si la entrada fue irregular no significa, necesariamente, que deba haber una aprehensión, por lo que podrá hacerse la revisión documental y, ordinariamente, la intimación a regularización. Alternativamente, habiendo necesidades de protección, se le debe hacer saber sobre la posibilidad de solicitar asilo.

Salvaguardas en casos de privación de libertad: En los casos en que la aprehensión o detención sean procedentes, rigen las salvaguardas mínimas ordinarias, que deben ser atendidas sucesivamente por la Policía Nacional y/o Prefectura General Naval y el Ministerio Público y supervisadas por un juez penal de Garantías. El catálogo de estas salvaguardas o garantías está establecido en el artículo 12 de la Constitución Nacional, en el Código Procesal Penal, en la Resolución N° 1344/2015 “Por la cual se establecen las condiciones mínimas de privación de libertad en dependencias policiales y el mecanismo de comunicación institucional para facilitar el derecho a la defensa y el cumplimiento de los plazos procesales” de la Policía Nacional y en la Resolución N° 02/2023 de la Prefectura General Naval. Sustancialmente son: Derecho a ser informado sobre las causas de la privación de libertad y a que se le exhiba orden escrita, a comunicar la privación de libertad a un familiar o tercero que indique el interesado, a ser asistido por un/a abogado/a, a libre comunicación salvo excepciones dispuestas judicialmente sin que esto rija para el/la abogado/a, a un examen médico. A estas normas debe sumarse lo dispuesto en el artículo 36.b de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, donde se dispone la obligación de informar a la persona privada de libertad de la posibilidad de comunicar su situación al consulado de su país de origen y de ser asistido por éste; lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷³ estableció que se trata de un deber del Estado que debe ser cumplido lo antes posible y *en todo caso antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad*, lo que en el contexto nacional implica un deber inicial para la Policía Nacional y/o la Prefectura General Naval, que debe ser corroborado por el Ministerio Público antes de cualquier indagación, debiendo ser documentado. Si bien la Resolución N° 1344/2015 de la Policía Nacional indica en su artículo 1°, inciso f), sobre la necesidad de informar al consulado del país del que sea nacional el extranjero detenido, está dispuesto en el contexto de designación de intérprete, lo que si bien no es un asunto menor, no contiene expresamente medida alguna en torno a hacer efectivo el derecho que tiene el extranjero de ser informado sobre la asistencia que puede darle el consulado de su país.

Lugares de privación de libertad: Conforme con el relevamiento realizado, no existen en el país lugares especialmente habilitados para la privación de libertad de personas migrantes en los que, eventualmente, sean alojadas aquellas que hayan sido detenidas en cumplimiento de medidas cautelares para la ejecución de decisiones de expulsión. Se aclara que se está

⁷² ONU: Comité contra la Tortura (CAT). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*, 5 de setiembre de 2017, CAT/C/PRY/CO/7, párr. 34. Disponible en: <https://acnudh.org/comite-contra-la-tortura-cat-paraguay-2017/>. Fecha de última verificación: 19 de setiembre de 2023.

⁷³ Corte Interamericana de Derechos. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 106.

haciendo referencia a personas que no cuentan con proceso penal o condena penal adicional, toda vez que rige, como regla, el principio de no criminalización de la migración⁷⁴. Se ha referido en las entrevistas con el personal de la DNM que no existen en la actualidad personas privadas de libertad con fundamento en este tipo de medida cautelar y que su utilización sería excepcional.

En este marco, corresponde apuntar que, de ordenarse la privación de libertad como medida cautelar para asegurar una decisión de expulsión, la persona migrante no deberá cumplir la medida en una institución penitenciaria o policial compartiendo espacios y bajo la disciplina aplicada a quienes se encuentra sometidos/as a proceso penal. Se ratifica que esta decisión de expulsión es administrativa, y no guarda relación con hecho punible alguno. Así, la DNM debe prever lugares especialmente habilitados para cumplir con estas medidas, en forma previa, advirtiendo esta situación en los requerimientos formulados a los/as magistrados/as penales, de tal manera que la decisión judicial consigne el lugar de cumplimiento, y que este sea consistente con el principio de no criminalización de la migración. Habilitados estos lugares, el MNP podrá monitorearlos utilizando instrumentos como el “Manual Práctico: Monitorear la Detención Migratoria” de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁷⁵. El propio “Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay” ya realiza esta misma consideración⁷⁶, con base en jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que refiere la irregularidad de alojamiento de personas en situación migratoria irregular en establecimientos penitenciarios por las distintas finalidades que se persiguen con la privación de libertad en ambos contextos⁷⁷. En el caso de víctimas de trata que pudieran tener, también, una situación migratoria irregular, está la previsión del artículo 33 de la Ley N° 4788/2012 “Integral contra la trata de personas”: *Las víctimas de la trata de personas no serán mantenidas en centros de detención como resultado de su situación de víctimas o su situación de inmigración. En ningún caso, se alojará a las víctimas de la trata de personas en cárceles, establecimientos penitenciarios, policiales o destinados al alojamiento de personas detenidas, procesadas o condenadas.* Respecto de esto último, el Ministerio de la Mujer refiere contar con un albergue transitorio⁷⁸.

5. Seguridad

Se ha detectado, sobre todo en los puestos de control migratorio de Ciudad del Este y Puerto Falcón, poca claridad respecto de la identificación de la autoridad que brinda tareas de seguridad sobre el tránsito de personas.

En Ciudad del Este, se ha visto la presencia ostensible de personal militar de la Prefectura General Naval junto con personal de la, entonces, Dirección Nacional de Aduanas, para el control de vehículos y mercaderías y, en determinados casos, para la aprehensión de

⁷⁴ Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, artículo 4, numeral 20.

⁷⁵ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.apr.ch/es/node/2501>. Fecha de última verificación: 20 de setiembre de 2023.

⁷⁶ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 96.

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos. *Caso Vélez Loo v. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones, costas*. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Serie C N° 218, párr. 208.

⁷⁸ Información disponible en: <https://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/el-ministerio-de-la-mujer-ofrece-albergues-mujeres-en-situacion-de-violencia>. Fecha de última verificación: 20 de setiembre de 2023.

personas⁷⁹. Adicionalmente, se ha visto personal de la Policía Nacional -de civil- destacado junto a las ventanillas de la DNM, mientras que funciona otra oficina, de otra dependencia de la Policía Nacional, en el piso superior del complejo de frontera, la Policía Turística.

En lo que hace a Puerto Falcón, tampoco hubo mucha claridad sobre los roles de las fuerzas de seguridad. Se mencionó que también existe personal asignado de la Prefectura General Naval y de la Policía Nacional. Se ha referido alguna dificultad, en cierta ocasión particular⁸⁰, acerca de cuál es la dependencia de la Policía Nacional que debe dar apoyo al puesto de control migratorio cuando exista necesidad: comisaría jurisdiccional o departamentos especializados.

Por otra parte, en el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi, las responsabilidades son más claras. Personal AVSEC⁸¹ de la DINAC realiza las labores ostensibles de seguridad aeroportuaria y se ha visto a la Policía Nacional y a la SENAD en espacios bien delimitados. El MNP resalta que, a pesar de haber una gran cantidad de órganos del Estado presentes en el aeropuerto, a los que se suma también personal de la Fuerza Aérea Paraguaya, todos cuentan con funciones claras establecidas en el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil⁸², aprobado por Decreto N° 2000/2014, lo que disminuye las posibilidades de actuaciones arbitrarias y mejora eventuales rendiciones de cuentas.

Acerca de los roles de las fuerzas de seguridad, el MNP comprende que tanto la Policía Nacional⁸³ como la Prefectura General Naval⁸⁴ puedan tener competencias sobre lugares de tránsito de inmigrantes -en fronteras fluviales- y, en particular, en puestos de control migratorio, lo que hace necesaria una articulación similar a la observada para el caso del aeropuerto internacional Silvio Pettirossi, con el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, ya citado.

⁷⁹ Reportes de medios de comunicación dan cuenta de algunos incidentes en el puesto de control migratorio del Puente de la Amistad, que habrían derivado en aprehensiones. “Militar y pasero a los golpes en el Puente de la Amistad”: <https://www.ultimohora.com/militar-y-pasero-los-golpes-el-puente-la-amistad-n3024472#:~:text=Un%20militar%20y%20un%20pasero,fue%20captado%20en%20un%20video> y “Video: marinos agreden a un civil en zona primaria del Puente de la Amistad”: <https://www.abc.com.py/este/2023/01/31/video-asi-marinos-agreden-a-un-civil-en-la-zona-primaria-del-puente-de-la-amistad/>. Fecha de última verificación de los enlaces: 26 de setiembre de 2023.

⁸⁰ Casos sospechosos de trata de personas, como el identificado en Puerto Falcón y comentado previamente: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/autoridades-migratorias-de-puerto-falcon-detectaron-un-posible-caso-de-trata-de-personas-que-derivo-en-el-rescate-de-una-menor#:~:text=En%20la%20noche%20de%20ayer,de%20edad%20C%20identificada%20como%20N.C.V.G> podrían ameritar un abordaje más especializado. Fecha de última verificación: 26 de setiembre de 2023.

⁸¹ Decreto N° 2000/2014 “Por el cual se aprueba el nuevo Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (...)”, en cuyo anexo, apartado 2.2 refiere: AVSEC: Siglas en inglés de Aviation Security – Seguridad en la Aviación.

⁸² En el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil están determinadas las funciones de distintos órganos en los siguientes apartados: 4.3 Autoridad AVSEC aeroportuaria; 4.8 Policía Nacional 4.9 Fuerza Aérea Paraguaya; 4.13.2 Dirección Nacional de Aduanas; 4.13.4 Dirección General de Migraciones; 4.13.9 Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD), entre otros. Adicionalmente, existe procedimientos operativos para casos especiales, como el previsto en el punto 7.4.7.2 Persona perturbadora en un aeropuerto, con indicación de acciones y responsables.

⁸³ Ley N° 222/1993 “Orgánica de la Policía Nacional” (con la redacción dada por la Ley N° 5757/2016), artículo 6, inciso 10: Son funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional... ejercer la vigilancia y control de las personas en la frontera nacional.

⁸⁴ Ley N° 1158/1985 “De Organización de la Prefectura General Naval”, artículo 1°: La Prefectura General Naval, es una unidad integrante de la Armada. Tiene a su cargo la seguridad y el servicio de policía fluvial, de los puertos, ríos, riachos, canales, lagos, lagunas, islas y playas, y aquellas áreas adyacentes.

VIII. Conclusiones

Los monitoreos, en sí mismos, tienen un carácter preventivo y disuasivo, por lo que el objetivo general de prevención de la tortura es alcanzado con la realización de las visitas.

Verificando luego los objetivos específicos apuntados para estos monitoreos, se ha logrado conocer la dinámica de actividades de los puestos de control migratorio de Ciudad del Este, Puerto Falcón y Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi. Hubo total apertura y colaboración de las principales instituciones a cargo: Dirección Nacional de Migraciones y Dirección Nacional de Aeronáutica Civil.

Se ha podido conocer situaciones prácticas en las que puede darse privación o afectación a la libertad en este nuevo ámbito de intervención conocido como *lugares de tránsito de inmigrantes*, en los términos de la Ley N° 4288/2011. Adicionalmente se han conocido procedimientos escritos relacionados con las actuaciones del personal de la DNM en el proceso migratorio y de las fuerzas de seguridad cuando corresponde la aprehensión o detención de personas, lo que consta en los hallazgos y respecto de los que se formulan las recomendaciones que siguen.

En cuanto a factores de riesgo, se los ha identificado y son aquellos subtítulos que constan en el apartado sobre hallazgos principales: i) proceso migratorio (entrevista, articulación interinstitucional, salvaguardas en el proceso migratorio, inadmisiones y responsabilidad de empresas, gestión por procesos); ii) Capacitación de personal; iii) infraestructura, iv) privación de libertad (casos de privación de libertad, salvaguardas en casos de privación de libertad, lugares de privación de libertad) y v) seguridad. Ciertamente es una primera aproximación al ámbito y, en el marco de los procesos de diálogo en torno a las recomendaciones y a un proceso de mejora continua estos factores de riesgos podrán ser revisados. Luego, junto con los hallazgos principales, están las recomendaciones, sistematizadas en el apartado que sigue.

Finalmente, en una mirada más general del ámbito, puede decirse que existe una gran oportunidad de generar acciones que disminuyan los factores de riesgo, considerando que se cuenta con un marco normativo moderno, quedando pendiente, no obstante y como desafío del MNP ampliar los monitoreos a otros puestos de control migratorio y una revisión más transversal de la situación de personas migrantes en otros espacios de afectación de libertad.

IX. Recomendaciones

En este apartado se sistematizan las recomendaciones formuladas según las instituciones a las que están dirigidas, buscando la apertura de un diálogo constructivo para su cumplimiento:

A la Dirección Nacional de Migraciones:

- i) Identificar los casos de protección especial a personas migrantes que requieran coordinación interinstitucional, tomando como base a las categorías ya relevadas en el Manual⁸⁵;

⁸⁵ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 70.

- ii) Suscribir los acuerdos de cooperación que sean necesarios para canalizar coordinadamente las actuaciones de cada institución competente para la protección de las personas migrantes vulnerables o, en su caso, proponer al Poder Ejecutivo una reglamentación;
- iii) Crear un directorio de instituciones: Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio Público, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de la Mujer, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Centro de Relevé (Secretaría Técnica de Planificación), Policía Nacional, Comisión Nacional por los Apátridas y Refugiados (CONARE), Defensoría del Pueblo y consulados de países extranjeros, por citar los principales, y personas responsables en función de cada situación particular de necesidad de protección, en cada puesto de control migratorio y actualizarlo regularmente;
- iv) Establecer claramente que debe proporcionarse información a toda persona que pase para segunda entrevista sobre las razones que la motivan;
- v) Establecer procesos internos que permitan registrar todos los casos que pasan para segunda entrevista, donde conste la razón por la que el personal de primera línea lo consideró necesario;
- vi) Instalar cartelería visible sobre canales de asistencia y/o denuncia en los puestos de control migratorio, con números de teléfono y direcciones de correo electrónico visibles, sin perjuicio de añadir un código QR que remita a un enlace en internet con información constantemente actualizada, y en los dos idiomas oficiales, además del inglés y portugués (en frontera con Brasil);
- vii) Disponer de espacios en las páginas web oficiales de la DNM, Defensoría del Pueblo, Ministerio de la Defensa Pública y Ministerio Público, cuanto menos, sobre los órganos especializados que atienden la temática migrante y las acciones que desempeñan en el ámbito;
- viii) Adoptar una guía sobre derechos para personas migrantes y un directorio de instituciones, inspirado en el propuesto por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, sin perjuicio de su adopción provisoria, y hacerlo visible en puestos de control migratorio y páginas web de instituciones que trabajan la temática;
- ix) Incorporar los procesos identificados en el Manual a la gestión por procesos de la DNM;
- x) Incluir el control sistemático de los procesos señalados en los sucesivos planes anuales de auditoría de la DNM;
- xi) Establecer un programa permanente de capacitaciones, de inducción y de reinducción, con énfasis en personal de la DNM que realiza entrevistas en puestos de control migratorio;
- xii) Revisar la instrucción dada al personal de puestos de control migratorio en el “Manual para los Servidores Públicos de Frontera de la República del Paraguay”⁸⁶ sobre el procedimiento en caso de ingreso irregular, de forma a que sea consistente con la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones”, enfatizando en dos aspectos esenciales: a) la privación de libertad solo en los casos previstos en el artículo 239 del Código Procesal Penal y en el artículo 68 de la Ley N° 6984/2022 “De Migraciones” sobre medidas cautelares dictadas por un juez para garantizar

⁸⁶ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 66. La revisión sugerida es del punto II.5.1.1. *Clandestino, polizón, otros*.

- la ejecución de una decisión de expulsión; b) la indicación sobre las posibilidades del asilo, aún a las personas que ingresen de forma irregular y siempre que formulen la solicitud habiendo sido informadas;
- xiii) Habilitar lugares, que podrían ser albergues, especialmente destinados al alojamiento de personas que deban cumplir con medidas cautelares de privación de libertad que busquen asegurar decisiones de expulsión, o articular con otras instituciones del Estado la responsabilidad de custodia, excluyendo establecimientos penitenciarios, policiales o destinados al alojamiento de personas aprehendidas, detenidas, procesadas o condenadas;
 - xiv) Impartir instrucciones al área jurídica de la DNM para que los pedidos a los juzgados penales de garantías de medidas cautelares de privación de libertad que busquen asegurar decisiones de expulsión contengan expresamente la propuesta de lugar de cumplimiento de aquella, compatible con lo apuntado previamente.

A la Dirección Nacional de Migraciones, la Policía Nacional, la Prefectura General Naval, la Secretaría Nacional Antidrogas

- i) Elaborar un programa interinstitucional que delimite con precisión las funciones y principales procedimientos relacionados con la seguridad y el control de personas en las áreas de control en fronteras terrestres.

A la Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil

- i) Establecer protocolos de actuación que permitan la supervisión, por parte de la DNM y de la DINAC, del tratamiento brindado a personas inadmitidas que realizan esperas superiores a 24 horas en el aeropuerto internacional Silvio Pettrossi, garantizándoles acceso a servicios básicos;
- ii) Identificar espacios existentes, adecuarlos o instalarlos, con características de privacidad y comodidad, destinados a entrevistas en segunda línea;
- iii) Establecer, en el mediano plazo, un espacio físico destinado para esperas superiores a 24 horas para personas que necesitan protección especial y sus acompañantes;
- iv) Establecer, en el mediano plazo, un espacio físico con características adecuadas a la sensibilidad de personas que conviven con trastorno del espectro autista.

A la Policía Nacional

- i) Modificar la Resolución N° 1344/2015 de la Policía Nacional de tal manera a incluir como una garantía mínima la de informar al extranjero aprehendido o detenido sobre su derecho a solicitar asistencia consular y a documentar el proceso.

A la Fiscalía General del Estado

- i) Dictar un instructivo dirigido a agentes fiscales sobre la obligación de corroborar que el detenido extranjero haya sido informado sobre su derecho a asistencia consular antes de cualquier declaración y, eventualmente, suplir la ausencia.

A la Prefectura General Naval

- i) Incluir en la Resolución N° 02/2023 de la Prefectura General Naval, como garantía para el aprehendido, la de un examen médico independiente y el derecho a ser informado sobre las posibilidades de asistencia consular cuando se trata de extranjeros.

A la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de la Defensa Pública, al Ministerio de la Mujer, a la SENADIS, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

- i) Identificar los casos de protección especial a personas migrantes que requieran coordinación interinstitucional, tomando como base a las categorías ya relevadas en el Manual⁸⁷;
- ii) Suscribir los acuerdos de cooperación que sean necesarios para canalizar coordinadamente las actuaciones de cada institución competente para la protección de las personas migrantes vulnerables o, en su caso, proponer al Poder Ejecutivo una reglamentación;
- iii) Colaborar con la DNM en la creación de un directorio de instituciones: Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio Público, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de la Mujer, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Centro de Relevó (Secretaría Técnica de Planificación), Policía Nacional, Comisión Nacional por los Apátridas y Refugiados (CONARE), Defensoría del Pueblo y consulados de países extranjeros, por citar los principales, y personas responsables en función de cada situación particular de necesidad de protección, en cada puesto de control migratorio y actualizarlo regularmente.

El MNP dará seguimiento a estas recomendaciones en el marco de lo dispuesto en los artículos 10, incisos e) e i), 11 de la Ley N° 4288/2011 “Del Mecanismo Nacional de Prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

⁸⁷ DNM y “Programa Eurofront”. *Manual para los servidores públicos de frontera de la República del Paraguay*. Asunción, 2023, p. 70.