



INFORME DE LA ORGANIZACIÓN UNIDAS POR LA ESPERANZA -UNES- Y LA RED LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE TRABAJADORAS SEXUALES -REDTRASEX- AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Lista de cuestiones previas a la presentación del informe de Paraguay
Noviembre de 2025

1. PRESENTACIÓN

2. La organización *Unidas en la Esperanza* (UNES) de Paraguay se fundó en octubre de 2004 en Asunción, Paraguay. Es la primera organización de mujeres trabajadoras sexuales del país y ha sido pionera en la defensa de sus derechos humanos y laborales. Desde su creación, UNES ha promovido el reconocimiento del trabajo sexual como una actividad laboral legítima y ha luchado contra la discriminación y la violencia hacia las trabajadoras sexuales. UNES está formada por mujeres trabajadoras sexuales adultas, que ejercen su trabajo por libre elección de manera voluntaria.
3. UNES es la organización de trabajadoras sexuales referente en Paraguay de la Red Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras Sexuales – RedTraSex. La RedTraSex nació en 1997 en Costa Rica y desde entonces ha ampliado su presencia a 15 países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). La RedTraSex tiene por objeto la defensa, promoción, reconocimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales, en particular de sus derechos laborales. Desde la RedTraSex, promovemos la participación de las trabajadoras sexuales sin discriminación de ningún tipo (género, raza, identidad sexual, edad, etnia, país de origen y/o situación socioeconómica). Se puede conocer más de nosotras en <https://www.redtralsex.org/>
4. Este informe pretende dar a conocer la situación de las personas que ejercemos el trabajo sexual en Paraguay, las situaciones de abuso y violaciones de derechos a las que nos vemos sometidas, por el hecho de ser personas trabajadoras sexuales y que afectan al disfrute de nuestros derechos económicos, sociales y culturales, para solicitar que sean incluidas en las listas de cuestiones para la revisión de la situación de Paraguay.
5. UNES y RedTraSex son conscientes del debate que existe entre el reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo y su abolición. Participamos activamente de dicho debate, pero lo omitiremos en el presente informe, ya que deseamos hacer hincapié en las violaciones de derechos y condiciones laborales que sufrimos por el hecho de ser mujeres.
6. Dos de las prioridades para el trabajo de UNES y de la RedTraSex en los últimos años han sido las condiciones laborales en que se realiza el trabajo sexual en Paraguay, por una parte, y el estudio de la violencia institucional hacia las trabajadoras sexuales, por otra.
7. En 2020, la RedTraSex puso en marcha un sistema para la recolección de denuncias de trabajadoras sexuales sobre violaciones a sus derechos humanos en 15 países de la región, incluyendo Paraguay. Hasta la fecha, el sistema ha registrado más de 4,700 denuncias de casos de violaciones de derechos humanos, 593 de ellas en Paraguay.

2. LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA Y LOS DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS SEXUALES

8. La Constitución Política de la República de Paraguay¹ protege categóricamente los derechos a la salud (artículo 68), al trabajo (artículo 86), al trabajo de las mujeres (artículo 89), las condiciones laborales dignas (artículos 91 y ss), a la seguridad social (artículo 95), a la libertad y seguridad (artículo 9), a la libertad física y contra la detención arbitraria (artículos 11 y 12), entre otros. La igualdad en derechos y en el acceso a la justicia se protegen en los artículos 46 y 47.
9. No hay ninguna disposición penal que prohíba el trabajo sexual, y sí se prohíben algunas formas de proxenetismo. La ley de VIH, Ley 3940 de 2009, establece que todas las pruebas de VIH serán voluntarias, gratuitas y confidenciales.
10. Por lo tanto, la legislación nacional es una legislación protectora de derechos y garante de su ejercicio. No obstante, donde ha estado tradicionalmente el problema para las trabajadoras sexuales ha sido en la normativa municipal (Ordenanzas Municipales), que establecen disposiciones ambiguas o claramente vulneratorias de derechos que permiten en la práctica los abusos de los que se dio cuenta más arriba.
11. El trabajo sexual no está regulado por ninguna norma nacional. Existen municipios con normas muy restrictivas y vulneratorias de derechos que regulan el trabajo sexual. Por ejemplo, en Ciudad del Este está vigente la Ordenanza Municipal 10/93 “por la que se reglamenta el funcionamiento de las casas de tolerancia y el ejercicio de la prostitución en Ciudad del Este”. El artículo 6 está redactado de una manera que contradice lo dispuesto en la Ley de VIH sobre la prueba de VIH, ya que prevé que las pruebas de VIH sean obligatorias para las trabajadoras sexuales, y además su resultado no sea confidencial, puesto que el dueño del local debe tener los resultados de las pruebas disponibles para los inspectores municipales. La Ordenanza prohíbe el ejercicio del trabajo sexual en cualquier lugar que no sean los regulados por ella. Otras ordenanzas municipales prohíben el ejercicio del trabajo sexual en algunas áreas y obligan a controles médicos. Igualmente, la Ordenanza 29/97 de la Junta Municipal de San Lorenzo contraviene la Ley de VIH al obligar a las trabajadoras sexuales a someterse a pruebas regulares de VIH. Contiene además una regulación muy restrictiva del trabajo sexual y de las condiciones en que las trabajadoras sexuales pueden ejercerlo.
12. La Ordenanza Municipal 240/2014 del municipio de Encarnación va más allá y sanciona la oferta de trabajo sexual en sitios públicos.
13. La incidencia política de UNES ha sido clave para la modificación de regulación local en algunos municipios, para conseguir un mayor respeto a los derechos de las trabajadoras sexuales. Varios municipios, incluyendo Asunción (Ordenanza N° 573/15)², la capital, ha aprobado Ordenanzas para regular el trabajo sexual de una forma respetuosa con los derechos de las trabajadoras sexuales. Aunque siguen siendo restrictivas en cuanto al área geográfica en que se puede ejercer el trabajo sexual, ofrecen garantías de condiciones de trabajo en lugares cerrados, la prohibición de los controles obligatorios de salud para las trabajadoras sexuales y una serie de sanciones para los locales que incumplan esta normativa. En términos similares han regulado esta actividad los municipios de Katueté (Ordenanza municipal 306/2023), Santa Rosa (Ordenanza municipal 08/2024) y Coronel Oviedo (Ordenanza 007/2024).

¹ Disponible en el siguiente acceso: <https://www.senado.gov.py/images/archivos/constitucion-nacional-2023/Libro%202023%20-2028%20para%20la%20Web.pdf>

² Disponible en <http://201.217.34.206:3000/documentos/5425>

3. EL QUINTO INFORME PERIÓDICO QUE PARAGUAY DEBÍA PRESENTAR EN 2020 EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 17 DEL PACTO

14. En el informe presentado por Paraguay en octubre de 2025 (E/C.12/PRY/5), se desarrollan una serie de temas relacionados con el cumplimiento de los artículos del Pacto, algunos de los cuales afectan directamente a las personas que ejercemos el trabajo sexual. UNES y la RedTraSex quieren ofrecer puntuaciones e información adicional para la consideración del Comité.

4. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

15. Al informar sobre el cumplimiento del Artículo 2, en relación con la *Adopción de medidas y garantía en el ejercicio de los derechos*, uno de los acápite del informe versa sobre la lucha contra la corrupción. De las 593 compañeras que denunciaron abusos, 129 (22%) relatan que sufrieron extorsión por parte de las fuerzas de seguridad o de los dueños de los locales de trabajo, para poder seguir ejerciendo su trabajo. Se trata de una práctica sistemática, que resulta poco visible, puesto que las que la sufren son personas que ejercen su trabajo en la clandestinidad y tienen miedo de denunciar los hechos formalmente. De hecho de esas 129 compañeras, sólo 22 llegaron a denunciar la extorsión y ninguno de esos 22 casos llegó a resolverse.
16. Esta corrupción no va a finalizar a no ser que se aborde de manera decidida el estigma sobre el trabajo sexual y la discriminación hacia las trabajadoras sexuales. Son estos aspectos los que favorecen las situaciones en que esta corrupción es posible y se legitima.

5. ARTÍCULO 2. NO DISCRIMINACIÓN

17. Existe un estigma incuestionable sobre el trabajo sexual, que provoca una discriminación frontal hacia las personas que lo ejercemos. De las 593 compañeras que denunciaron sus casos a UNES, 239 identifican la discriminación como un componente que motivó la violación de derechos que denuncian. No obstante, desde la RedTraSex sostenemos que, dada la intensidad de la discriminación hacia las trabajadoras sexuales que existe en Paraguay, cualquier vulneración de derechos a una mujer trabajadora sexual cuyo trabajo sea conocido por el agresor, tiene un componente de discriminación, pues es impensable que el violentador vaya a segregar su sesgo hacia las trabajadoras sexuales de la motivación de la violación de derechos.
18. La falta de políticas públicas dirigidas a disminuir la discriminación hacia las trabajadoras sexuales perpetúa las condiciones en que se abusa de nuestros derechos de manera sistemática. El estigma social hacia el trabajo sexual, que no está prohibido en el país, provoca que las fuerzas de seguridad lo asimilen en la práctica a un acto ilícito y pretendan eliminarnos de la vía pública. En este proceso, las violaciones de derechos cometidas por las fuerzas de seguridad o por particulares, se minimizan en su importancia, y conllevan una limitación notable del ejercicio de

derechos sociales y económicos, como el derecho al trabajo, el derecho a la salud o a la vivienda, entre otros³.

19. La municipalidad nos coimea para dejarnos trabajar y nos obligan a darles servicios gratis a cambio de que no cerrar nuestro local. Nos amenazan con publicar nuestras fotos para que los familiares las vean. El empleado municipal está amenazando todo el tiempo y acosándonos y nos grita cada vez que los vemos por algún sitio. Hicimos una demanda, pero no nos toman en cuenta en nada y tememos que nos cierren el local

Trabajadora sexual de 25. San Lorenzo, 2024

20. El Estado informa de que el Sistema de Información Policial Marandú ha incorporado variables que ayudan a visibilizar víctimas y formas de violencia que hasta ahora pasaban desapercibidas, como la violencia hacia las personas LGBTI+. Sin embargo, nuestra población continúa invisibilizada como víctima de violencia y los sistemas de información no son capaces de caracterizar la violencia hacia las trabajadoras sexuales de manera que se permita la elaboración de políticas públicas efectivas.

6. ARTÍCULO 3. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES Y LA VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO COMO MEDIDA PARA VIOLENTRAR LA INTEGRIDAD PERSONAL DE LAS TRABAJADORAS SEXUALES

21. Desde la RedTraSex consideramos y sostenemos que todos los casos de vulneraciones a los derechos de las trabajadoras sexuales se configuran como casos de violencia basada en género (VBG).
22. Si bien son diversas y conocidas las razones que sostienen esta afirmación, la principal es el paradigma patriarcal y machista de nuestras sociedades, en el cual el sometimiento hacia las mujeres en base a estos valores impide a las mujeres ejercer su autonomía, incluida su autonomía corporal y por eso condena a quienes la ejercen.
23. Consecuentemente, el trabajo sexual de las mujeres es censurado socialmente y en base a eso tanto los derechos de las trabajadoras sexuales son relegados como también las violaciones a sus derechos humanos son ignoradas.
24. También como consecuencia de este modelo social patriarcal las violaciones a los derechos humanos que sufren las mujeres cisgénero y trans que ejercen el trabajo sexual, incluyendo el abuso sexual o el proxenetismo, sea desproporcionadamente mayor al que sufren los varones que también lo ejercen.
25. Por ese motivo, la violencia hacia las trabajadoras sexuales debe considerarse en un contexto más amplio y complejo de violencias hacia la mujer, ya que se trata de una violencia que se ejerce hacia mujeres que se apartan del arquetipo de mujer moralmente aceptable que tiene la

³ Para más información, ver RedTraSex (2021). *Violencias hacia las mujeres trabajadoras sexuales en Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <https://redtrasex.org/violencias-hacia-las-mujeres-trabajadoras-sexuales-en-latinoamerica-y-el-caribe-2021/>

sociedad: el ideal de mujeres casadas o unidas con un hombre y que únicamente tienen relaciones sexuales con su esposo o compañero. Mujeres que solamente mantienen relaciones sexuales cuando el esposo o compañero así lo requiere. Mujeres que se someten a la voluntad y al dominio del hombre al que se deben.

26. Las trabajadoras sexuales son percibidas por la sociedad como mujeres libres, que no se someten al dominio de un hombre, sino que se relacionan con un gran número de hombres, cuando así lo desean, a cambio del dinero que, precisamente, refuerza esa libertad. Paradójicamente, esta imagen puede ser muy distante de la realidad de muchas trabajadoras sexuales que, como muchas otras mujeres, también se ven sometidas en muchos aspectos consciente o inconscientemente, a los dictados del patriarcado, incluyendo la sumisión a una pareja o a un proxeneta, que a algunas de compañeras les dicta cuándo, con quién y con cuántos hombres deben mantener relaciones sexuales.
27. Esta percepción social de mujer no convencional según la concepción patriarcal y machista de las sociedades y, por lo tanto, no deseable, es la que legitima a los ojos de la sociedad esa discriminación y esa violencia basada en género que se ejerce por parte del Estado, ya sea directamente desde sus funcionarios o por medio de su inacción a través de los dueños de los locales y de los clientes.
28. La acción e inacción del Estado en estos casos vulnera directamente el Artículo 3 de la Convención de Belem do Pará⁴, que establece, como se veía arriba, que, así como todos y cada uno de los derechos que específicamente protege el artículo 4.
29. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) actualizó los “estándares jurídicos sobre la igualdad de género”⁵ para resaltar la obligación de los estados de prevenir y sancionar los actos de violencia hacia las mujeres y las niñas. Además, los estándares abordan específicamente las condiciones de trabajo de las trabajadoras informales, entre las cuales se encuentran las trabajadoras sexuales.
30. La CIDH ha reafirmado la interseccionalidad como un concepto básico para comprender las maneras que se superponen los diferentes niveles de discriminación, el impacto de su concurrencia en el goce y ejercicios de los derechos humanos, y el alcance de las obligaciones de los Estados en la adecuación de sus respuestas frente a la misma⁶. Se observa interseccionalidad cuando se superponen varias capas de discriminación, que expone a una o varias formas de discriminación agravada que se expresan en experiencias cuyo impacto se manifiesta en mayor medida entre mujeres. En este caso, las discriminaciones derivadas de su condición de mujeres y de su condición de trabajadoras sexuales, y a menudo se superponen otras categorías como origen étnico, origen nacional, nivel educativo, pobreza, etc.

⁴ “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”

⁵ CIDH (2015). *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación. Actualización del 2011-2014*. Washington DC, EE. UU. Disponible en <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/69397>

⁶ CIDH. Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 17 de abril de 2017, párr. 38.

7. ARTÍCULO 6. DERECHO AL TRABAJO

31. Es en este ámbito en que se centran las peticiones de UNES y la RedTraSex en materia de derechos humanos. El Estado, al no regular el reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo legítimo, vulnera directamente nuestro derecho al trabajo. Este limbo jurídico en que queda nuestra ocupación, que no está prohibida, pero a la que no se le otorgan los efectos del reconocimiento como un trabajo, facilita muchas ocasiones para que nuestro trabajo sea interrumpido o perseguido en la práctica. Esto tiene efectos directos en el disfrute de otros derechos conexos, como los otros derechos laborales, el derecho a la salud, a la vivienda, etc.
32. Además, el principal propulsor de la violencia, tanto institucional como social, que se ejerce sobre nosotras, es la discriminación que provoca el hecho de que nuestro trabajo no esté reconocido como tal. Es urgente la aprobación de legislación y la adaptación de la normativa laboral para que el trabajo sexual sea reconocido como un trabajo y podamos gozar de nuestros derechos laborales y tener acceso a los mecanismos establecidos para la garantía de condiciones laborales dignas y de resolución de conflictos laborales.

8. ARTÍCULO 7. CONDICIONES LABORALES

Entre las trabajadoras sexuales que informaron sobre violaciones de derechos, el promedio de horas dedicadas al trabajo sexual por semana es de 30.6 horas. Once de ellas informaban que tenían otro trabajo adicional para completar sus ingresos. De ellas, sólo una obtiene más ingresos de su otro trabajo. Es decir, se trabaja prácticamente una jornada completa y constituye la principal fuente de ingresos para ellas y para sus familias.

Sin embargo, 113 de ellas informan de violaciones de derechos por parte de clientes, que incluyen agresiones, violaciones sexuales, amenazas, extorsiones y discriminación. Esto es posible debido a la concurrencia de una serie de factores; principalmente, el estigma social sobre el trabajo sexual, que lo convierte en tabú y lo excluye de los mecanismos de protección social, aunado a la falta de reconocimiento del trabajo sexual como un trabajo. Dicha falta de reconocimiento perpetúa el estigma y facilita la discriminación social que facilita y minimiza la importancia de las agresiones.

33. Mi pareja no sabe que me dedico al trabajo sexual. Un cliente que lo conoce a él, me amenazó con contárselo si no le daba servicio sexual gratuito. Temo que pueda ir a más y por eso no hice la denuncia.
Trabajadora sexual de 25 años. San Lorenzo, 2024

34. El 100% de las mujeres que nos confiaron sus casos manifestaron temer por su salud mental debido a las condiciones adversas en que deben ejercer el trabajo sexual.

35. Organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya se han pronunciado sobre la necesidad de formalizar el trabajo sexual en los países de las Américas para garantizar el ejercicio de derechos laborales por parte de las personas que lo ejercemos⁷.

9. ARTÍCULO 9. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

36. Al no estar reconocido el trabajo sexual como un trabajo, se restringe el acceso de las personas que lo ejercemos al sistema de seguridad social paraguayo. Es posible acceder a la seguridad social mediante la inscripción voluntaria, pero las personas trabajadoras sexuales que lo hacen se ven obligadas a dar información incorrecta sobre su ocupación, lo que las sitúa en una situación injusta y además priva al estado de información estratégica sobre trabajo, ocupación y condiciones laborales reales. Ninguna de las personas cuyos casos se registraron estaba protegida por la seguridad social. De hecho, un estudio reciente de la OCDE muestra cómo se limita en la práctica la afiliación voluntaria de trabajadores independientes, debido a la baja capacidad de aportes y a los requisitos exigidos⁸.

10. ARTÍCULO 12. DERECHO A LA SALUD

37. Durante los últimos años, gracias especialmente al trabajo de organizaciones como UNES, se ha ido eliminando la obligatoriedad de la atención en ITS/VIH para trabajadoras sexuales, que se recogía en las Ordenanzas Municipales. Según la Ley de VIH, la atención en VIH debe ser gratuita y voluntaria. Sin embargo, varias ordenanzas municipales la contradicen, como la 10/93 de Punta del Este o la 29/97 de la Junta Municipal de San Lorenzo, que prevén pruebas de VIH obligatorias y no confidenciales, pues dan acceso a los resultados a los dueños de los locales.

38. Adicionalmente, el ejercicio del derecho a la salud se ve gravemente cercenado por la discriminación existente en las instalaciones de salud. Las compañeras trabajadoras sexuales reportan que, cuando hacen público su trabajo en la atención de salud, sufren mucha discriminación y la atención pasa a enfocarse únicamente en su estado respecto de las ITS, sin importar el motivo de la consulta. De las 593 personas que nos compartieron sus denuncias, 24 reportaban discriminación en servicios de salud, con resultado de la negación de la atención.

39. Fui a consulta a un centro de salud y una de las doctoras vio que aparezco en la lista de trabajadoras sexuales y empezó a decirlo a todo el mundo y me discriminaba por mi trabajo. Digo que yo no podía pasar consulta allí
Trabajadora sexual de 28 años. Fernando de la Mora, 2025

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021.

⁸ OCDE (2018). *OECD Development Pathways Multi-dimensional Review of Paraguay Volume 2. In-depth analysis and recommendations*. París, Francia.

11. RECOMENDACIONES

40. Es por todo lo expuesto que deseamos solicitar que se realicen las siguientes recomendaciones al Estado paraguayo:
- a. Realización de procesos legislativos que conlleven a una regulación del trabajo sexual basada en el respeto a los derechos laborales y otros derechos humanos de las trabajadoras sexuales, incluyendo la definición de condiciones dignas del trabajo sexual en sus diversas modalidades.
 - b. Asegurar el acceso al sistema de seguridad social por parte de las personas que ejercemos el trabajo sexual.
 - c. Reforma de las Ordenanzas Municipales para que sean cónsonas con la legislación nacional y con los estándares internacionales de derechos humanos.
 - d. Capacitación de las fuerzas policiales y funcionarios de la administración de justicia sobre los derechos de las trabajadoras sexuales.
 - e. Diseño de un sistema para vigilar y evitar la cobra de coimas a las trabajadoras sexuales por parte de funcionarios policiales y de justicia.
 - f. Incluir la variable de trabajo sexual en el Sistema de Información Policial, para visibilizar la situación de las personas que ejercemos el trabajo sexual y facilitar la adopción de políticas públicas efectivas.
 - g. Favorecer la participación de las organizaciones de sociedad civil, incluyendo las organizaciones de trabajadoras sexuales, para recopilar información detallada sobre el número de denuncias, investigaciones, enjuiciamientos, condenas y penas impuestas en los casos de uso excesivo de la fuerza y brutalidad policial, estableciendo una vía de comunicación con los departamentos de derechos humanos y de investigaciones internas de los cuerpos de la Policía.
 - h. Establecer un sistema de monitoreo de la voluntariedad de la prueba de VIH y otros exámenes médicos a las personas trabajadoras sexuales, especialmente en los lugares cerrados de trabajo sexual.
 - i. Visibilizar la situación de las trabajadoras sexuales en las estrategias de abordaje de la violencia basada en género.
 - j. Implementación de campañas nacionales dirigidas al público general sobre no discriminación hacia colectivos vulnerabilizados, incluyendo hacia las trabajadoras sexuales.
 - k. Diseño e implementación de un procedimiento de denuncia de agresiones y abusos por parte de miembros de la Policía, que garantice la protección de las denunciantes.
 - l. Asegurar que se lleven a cabo investigaciones prontas, imparciales y efectivas de todas las denuncias relativas al uso excesivo de la fuerza por agentes de las fuerzas del orden y seguridad pública, que se enjuicie a los presuntos autores, y que, de ser declarados culpables, se les impongan penas acordes con la gravedad de sus actos y se indemnice adecuadamente a las víctimas.
 - m. Asegurar que todas las víctimas de malos tratos, incluidas las trabajadoras sexuales, obtengan una reparación que incluya el derecho a una indemnización justa y adecuada exigible ante los tribunales, así como los medios para una rehabilitación lo más completa posible.