

INFORME DE LA ORGANIZACIÓN UNIDAS POR LA ESPERANZA -UNES- Y LA RED LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE TRABAJADORAS SEXUALES -REDTRASEX- AL GRUPO DE TRABAJO PRE-SESIONAL DEL COMITÉ DE LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

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

1. PRESENTACIÓN

1. 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.
2. 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 14 países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y México). 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.redtrasex.org/>
3. Este informe pretende denunciar las situaciones de abuso y violaciones de derechos a las que se ven sometidas las trabajadoras sexuales en Paraguay, por el hecho de ser mujeres trabajadoras sexuales, para solicitar que sean incluidas en las listas de cuestiones.
4. 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.

2. LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE VIOLACIONES DE DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS SEXUALES POR UNES Y REDTRASEX

5. 13. 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.

2.1 El sistema de recolección de casos de violaciones de derechos a trabajadoras sexuales y los casos relevados en Paraguay

6. 18. 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 4,000 denuncias de casos de violaciones de derechos humanos, 626 de ellas en Paraguay. En esta sección se desarrollan los resultados del análisis de estas denuncias en relación con las recomendaciones del Comité de la CEDAW a Paraguay en su revisión de 2017.
7. De todos los casos recibidos, se reporta que el 40.1% se dieron en lugares cerrados de trabajo y el 14.4% de ellos en la calle, mientras las trabajadoras sexuales buscaban clientes. El 2% de los casos (12) se dieron en servicios de salud.
8. Los abusos más reportados por las entrevistadas son amenazas (40%) y agresiones físicas (37%). También destaca que 18.8% de ellas reportan haber sufrido extorsión por parte de fuerzas de seguridad y el 10.3% informan que se les impidió activamente el acceso a la justicia. 8.6% (54 mujeres) reportan haber sido violadas, especialmente por fuerzas de seguridad. Y en 22 de los casos, las mujeres informan que se les privó de la custodia de sus hijos o hijas simplemente por el hecho de ser trabajadoras sexuales. 24 personas denunciaron detenciones ilegales y arbitrarias.
9. El Comité recomendaba al Estado paraguayo que: “Facilite las denuncias de violencia contra la mujer, en particular mejorando el acceso a los medios para denunciar la violencia y aumentando el número de refugios para las víctimas, ofreciéndoles protección, asistencia jurídica y médica,
d) Vele por que todas las denuncias de acoso sexual y violencia de género, en particular contra las mujeres transexuales, sean investigadas, enjuiciadas y castigadas con sanciones proporcionales a la gravedad del delito;
e) Establezca un sistema unificado, coordinado y coherente de obtención de datos sobre la violencia de género (CEDAW/C/PRY/CO/6, párr. 20) y asigne los recursos suficientes para su funcionamiento, velando por que el sistema incluya datos desglosados por sexo, edad y relación entre la víctima y el agresor, sobre el feminicidio... mujeres que se dedican a la prostitución”
10. El Estado reporta haber puesto en marcha varios sistemas de recepción de denuncias de violencia hacia la mujer. Sin embargo, estos sistemas no son sensibles a la violencia hacia las trabajadoras sexuales, porque no se ha visibilizado esta población entre los grupos de mujeres vulnerabilizados, y no se ha hecho nada para reducir el estigma y la discriminación hacia nosotras. De ser así, debería hacerse con participación de las organizaciones de mujeres afectadas, entre ellas las de trabajadoras sexuales como UNES, y esto no ha ocurrido. Según se desprende de los datos relevados por UNES, las violaciones de derechos contra las trabajadoras sexuales siguen quedando impunes, principalmente por miedo a denunciar o por desconfianza en el sistema. De hecho, de 565 mujeres que denunciaron su caso a UNES, únicamente el 29% había puesto una denuncia y ninguna de ellas reportaba que se hubiera satisfecho su demanda.

“Yo estaba prestando mi servicio fuera del local, en lo que el cliente no me quiso pagar. Luego le reclame y me apuntó con su arma para bajarme de su coche fuera del motel. Llamo a mis compañeras les comento. Fuimos a poner la denuncia y fue el comisario el que nos tomó la

demanda. Burlándose nos dice que ‘esta clase callejera no debió nacer’ y que nos aguantemos porque somos putas y miles de cosas más nos dice. Luego de tomarnos la denuncia nos dice que volvamos al día siguiente. Regresé al siguiente día y me dice que no había ninguna denuncia con la fecha en la que yo la hice”

Trabajadora sexual paraguaya de 24 años. Fernando de la Mora, 2022

11. El Comité recomendó al Estado paraguayo que “lleve a cabo, sin demora, un estudio sobre las causas fundamentales y el alcance de la prostitución y que utilice los resultados del estudio para desarrollar servicios y programas de apoyo para las mujeres que ejercen la prostitución y medidas para protegerlas frente a la explotación y los abusos de los agentes de policía y los clientes
 - a) Prohibir las pruebas obligatorias de embarazo y VIH en los procedimientos de contratación y aplicar las sanciones adecuadas, y fortalecer los mecanismos de inspección laboral para mejorar la supervisión de las condiciones de trabajo de las mujeres,
 - f) Garantice el acceso a los servicios de salud para todas las mujeres y niñas, incluidas las mujeres y niñas que viven con el VIH/SIDA, las mujeres y niñas con discapacidad, las mujeres y niñas que ejercen la prostitución y las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales y las personas intersexuales, y adopte medidas para castigar el trato discriminatorio contra ellas y combatir su estigmatización y exclusión social.
12. El Estado paraguayo ha dirigido sus esfuerzos hacia la lucha contra la trata de personas, que es valorado por estas organizaciones, pero no ha dado ningún paso en la dirección que se recomendaba sobre las personas trabajadoras sexuales. Deben hacerse esfuerzos para que se deje de confundir trata con trabajo sexual y para que la lucha contra la trata deje de perjudicar a las personas trabajadoras sexuales.
13. El Estado no ha llevado a cabo el estudio que se solicitaba y no se han diseñado ni puesto en marcha programas para proteger a las trabajadoras sexuales de la explotación laboral y de los abusos de agentes de policía y clientes. Estos abusos y la explotación quedan evidenciados en los datos expuestos más arriba y a continuación incluimos testimonios de compañeras que nos los confiaron que los ilustran muy visiblemente.

“los funcionarios de la Municipalidad nos extorsionan y nos obligan a que las compañeras tengamos servicios gratis con ellos a cambio de que no se cierre el local donde trabajamos. También nos amenazan con publicar nuestras fotos para que nuestros familiares las vean. Yo salgo adelante y estudio gracias al trabajo sexual. Pero el empleado municipal nos amenaza todo el tiempo, nos acosa y nos discrimina. Nos grita cada vez que nos ve. Hicimos una demanda, pero no nos toman en cuenta en nada”

Trabajadora sexual paraguaya de 25 años. San Lorenzo, 2024

14. En cuanto a las pruebas de VIH, a pesar de que tanto la legislación nacional como la municipal prohíbe la realización obligatoria de las pruebas de VIH, es una práctica común que los dueños de los locales de trabajo sexual se las exijan a las compañeras para poder trabajar, y que compartan esta información con las Municipalidad.

“Trabajo en un local en Roque. Siempre discuto con la dueña del local, porque me pide los resultados de mis estudios de VIH y sífilis. Le digo que eso es confidencial mío, pero ella me dice que si no se lo entrego, me tengo que retirar, porque a ella se los exigen el de la municipalidad”

Trabajadora sexual paraguaya de 19 años. Itagua, 2023

Violencia basada en género como medida para violentar la integridad personal de las trabajadoras sexuales

15. 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).
16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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 sociedad, el ideario 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.
20. 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.
21. 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.

22. La acción e inacción del Estado en estos casos vulnera directamente el Artículo 3 de la Convención de Belem do Pará¹, que establece, como se veía arriba, que, así como todos y cada uno de los derechos que específicamente protege el artículo 4.
23. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) actualizó los “estándares jurídicos sobre la igualdad de género”² 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.
24. 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 las misma³. 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. Lo anterior, se ve reflejado en el artículo 9 de la Convención de Belém do Pará, que establece la obligación de los Estados de tomar especial atención en la adopción de medidas para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.
25. Otras organizaciones, como Amnistía Internacional, también se han pronunciado sobre la necesidad de protegernos a las mujeres trabajadoras sexuales frente a las diversas formas de discriminación⁴.

2.2 La legislación paraguaya y los derechos de las trabajadoras sexuales

26. La Constitución Política de la República de Paraguay protege categóricamente los derechos de a la libertad y seguridad (artículo 9), a la libertad física y contra la detención arbitraria (artículos 11 y 12). Los artículos 33 y 34 protegen la intimidad de la persona y la inviolabilidad de su domicilio. La igualdad en derechos y en el acceso a la justicia se protegen en los artículos 46 y 47.
27. 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.

¹ “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”

² 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>

³ 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.

⁴ Amnistía Internacional (2019). *“Si ellos pueden tenerla, ¿por qué uno no?” Tortura y otros malos tratos por razón de género contra trabajadoras sexuales en República Dominicana*. Londres, Reino Unido. AMR 27/0030/2019

28. 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 que permiten en la práctica los abusos de los que se dio cuenta más arriba.
29. 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.
30. La Ordenanza Municipal 240/2014 del municipio de Encarnación va más allá y sanciona la oferta de trabajo sexual en sitios públicos.
31. 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), 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.
32. 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).

3. RECOMENDACIONES

33. Es por todo lo expuesto que deseamos solicitar que se realicen las siguientes recomendaciones al Estado paraguayo:
 1. 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.
 4. Capacitación de las fuerzas policiales y funcionarios de la administración de justicia sobre los derechos de las trabajadoras sexuales.

5. Levantamiento y análisis de información sobre el trabajo sexual voluntario y las personas trabajadoras sexuales, diferenciado de las personas víctimas de trata y explotación sexual, que informe políticas públicas.
6. 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.
7. 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.
8. Implementación de campañas nacionales dirigidas al público general sobre no discriminación hacia colectivos vulnerabilizados, incluyendo hacia las trabajadoras sexuales.
9. 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.
10. 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.
11. Investigar exhaustivamente todos los casos de violencia de género ejercida contra trabajadoras sexuales, especialmente aquellos en los que haya habido acciones u omisiones de autoridades del Estado u otras entidades que den lugar a la responsabilidad internacional del Estado parte con arreglo a la Convención, que los presuntos autores sean enjuiciados y, de ser condenados, sancionados debidamente, y que las víctimas obtengan reparación, incluida una indemnización adecuada.
12. 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.