



GLOBAL INITIATIVES  
FOR HUMAN RIGHTS  
A HEARTLAND ALLIANCE PROGRAM

## **Situación de los Derechos Humanos de las Trabajadoras Sexuales en PARAGUAY**

**Lista de temas sugeridos presentada al Grupo de Trabajo sobre el examen de la República de Paraguay**

**Comité de Derechos Humanos**

**118º Sesión**

**17 de octubre al 4 de noviembre de 2016**

**Julio de 2016**

## Presentación

La Red de Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex), junto con Akahatá - Equipo de Trabajo en Sexualidades y Género- y Heartland Alliance for Human Needs & Human Rights, como parte de las organizaciones de la sociedad civil, presentamos este documento que tiene por objetivo llevar a su conocimiento la realidad que deben enfrentar día a día las mujeres que han elegido el ejercicio del trabajo sexual como forma de vida, para que pueda oportunamente al momento de solicitarse el correspondiente informe al Estado Paraguayo, indagar sobre su posición al respecto y solicitar que tome medidas que tiendan a mejorar la calidad de vida de las mujeres mayores de edad que por nuestra propia voluntad optamos por el ejercicio del trabajo sexual en diversas regiones de Paraguay.

La RedTraSex nació en el año 1997, cuando en Costa Rica nos reunimos por primera vez mujeres trabajadoras sexuales de la región. Allí nos conocimos y descubrimos que a pesar de vivir en diferentes países, compartíamos realidades similares, teníamos las mismas necesidades, padecíamos las mismas injusticias y buscábamos los mismos objetivos. Hoy en día, 19 años después, la RedTraSex está formada por organizaciones nacionales de mujeres trabajadoras sexuales (ONMTS) de catorce países de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. Nos guía la búsqueda del reconocimiento y el respeto de los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales de la región. Defendemos de manera particular nuestro derecho al trabajo, pero eso no significa que perdamos de vista otros derechos fundamentales: buscamos el trato igualitario entre los géneros, y luchamos por la no discriminación, la libertad y la salud sexual y reproductiva.

En todos los rincones de América Latina los gobiernos ponen en riesgo nuestros derechos y nuestra vida; por acción u omisión vulnerar sistemáticamente nuestros derechos humanos. Es necesario garantizar la igualdad para nuestro sector: Debemos ser reconocidas como parte de la población trabajadora y construir, en definitiva, sociedades más justas e igualitarias.

Con este informe, tenemos el objetivo de informar al Comité sobre la situación actual de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales de Paraguay, en base a la información recabada por UNES, Unidas en la Esperanza, que representa a las mujeres trabajadoras sexuales de este país, para asistirlo en la revisión de cómo Paraguay ha implementado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

---

<sup>1</sup> Las organizaciones que integran la RedTraSex son: Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR, Argentina), Tikum Olam (Belice), Organización Nacional de Activistas por la Emancipación de la Mujer (ONAEM, Bolivia), Fundación Margen de Apoyo y Promoción de la Mujer (Chile), Asociación de Mujeres Buscando Libertad (ASMUBULI, Colombia), Asociación de Trabajadoras Sexuales La Sala (Costa Rica), Movimiento Orquídeas del Mar (El Salvador), Organización Mujeres en Superación (OMES, Guatemala), Red Nacional de trabajadoras Sexuales de Nicaragua, Red Nacional de Trabajadoras Sexuales de Honduras, Mujeres con Dignidad y Derechos (Panamá), Unidas en la Esperanza (UNES, Paraguay), Red Nacional de Trabajadoras Sexuales de Perú y Movimiento de Mujeres Unidas (MODEMU, República Dominicana).

## 1- IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (Artículos 2 y 26 del PIDCP)

En Paraguay, el trabajo sexual autónomo es una actividad lícita, tal como se desprende de su constitución nacional<sup>2</sup> y normativa penal vigente<sup>3</sup>, no obstante, la población trabajadora sexual es constantemente estigmatizada y discriminada, debiendo soportar a diario el destrato por acción u omisión de las autoridades y organismos del estado.

Esta situación es posible en gran parte por la ausencia de normas claras que regulen la actividad y den el marco de protección debido para el resguardo de derechos, ya que la falta de regulación tiene consecuencias directas, negativas y actuales para nuestra población: las trabajadoras sexuales no gozamos de igual protección de la ley que el resto de la población trabajadora, y esto nos expone a constantes situaciones de discriminación en centros de atención a la salud, así como permite que determinados sectores de las fuerzas de seguridad aprovechen nuestra situación para amedrentarnos exigiéndonos coimas y sobornos<sup>4</sup>.

En los centros de salud la discriminación es moneda corriente, así según consta en los registros de UNES, se han recibido reclamos de las trabajadoras sexuales a lo largo del año 2015 respecto a Hospital de Fernando de la Mora (departamento Central), donde el personal del mencionado nosocomio al tomar conocimiento de que las pacientes son trabajadoras sexuales se niegan a atenderlas indicándoles que por su profesión corresponde sean atendidas por el Pronasida (Programa Nacional de Lucha contra el SIDA y las ITS).<sup>5</sup>

La discriminación por parte de las fuerzas de seguridad también es habitual. En nuestro país, las trabajadoras sexuales sufren violencia de parte de la policía, quienes lejos de asistirles ante las denuncias contra proxenetas y tratantes terminan por desechar sus denuncias y hasta maltratarlas verbal y en algunos casos también físicamente por ser trabajadoras sexuales, dando protección a los dueños de los burdeles denunciados. Asimismo las fuerzas de policía abusando de su poder les impiden ejercer su trabajo, las amenazan con llevarlas detenidas y las extorsionan con no detenerlas a cambio de sexo.<sup>6</sup>

Estos reclamos que son habitualmente recibidos en la organización UNES, no es común que sean judicialmente denunciados ante la falta de seguridad de nuestro sector, lo que sumado al hecho de tener que denunciar a las propias fuerzas de seguridad (quienes las amenazan si denuncian estos hechos), terminan por llevar a las trabajadoras sexuales a desistir de iniciar o proseguir sus reclamos.

---

<sup>2</sup> Constitución Nacional Art. 9: *“Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”.*

<sup>3</sup> Código Penal (Ley 1160/1997): art. 1: *“Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción”*

<sup>4</sup> Coimas o sobornos hacen referencia a la exigencia que hacen las fuerzas de seguridad de un pago, sea en dinero o en servicios a cambio de no detener a las trabajadoras sexuales, o de simplemente permitirles ejercer. También puede consultarse <http://www.wordreference.com/definicion/soborno>

<sup>5</sup> Los casos relatados han sido recibidos como denuncias de trabajadoras sexuales en la organización, y vienen a sumarse a los casos ya recopilados en el “estudio sobre estigma y discriminación en los servicios de salud a las mujeres trabajadoras sexuales de Latinoamérica”, disponible en [http://www.redtrsex.org/IMG/pdf/paraguay\\_estudio\\_ss.pdf](http://www.redtrsex.org/IMG/pdf/paraguay_estudio_ss.pdf)

<sup>6</sup> <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/dictadura-no-acabo-1420751.html>

Otro elemento que hace más evidente este tipo de prácticas discriminatorias son los distintos códigos de actuación locales. A modo de ejemplo puede citarse una ordenanza que pretende regular el trabajo sexual en un importante municipio como es Encarnación, la ordenanza 240/2014.

Esta ordenanza, en su artículo 4, establece: *“Será sancionable la promoción, favorecimiento, o prestación de servicios de naturaleza sexual en espacios públicos, siempre y cuando altere la tranquilidad y/o seguridad de los ciudadanos, ya sea por la perturbación que imposibilite o dificulte el tránsito de peatones y/o vehículos o por la producción de molestias incompatibles con el descanso de los ciudadanos”*.

Como se observa, se utilizan “figuras penales abiertas” para disponer sanciones, es decir, no se describe de manera estricta y expresa la acción que configuraría un delito, sino que se habla de acciones indeterminadas como alterar la tranquilidad, por ejemplo, dejándose al libre arbitrio de las fuerzas de seguridad, la determinación de que acciones pueden o no eventualmente configurar infracciones a la ley, es decir, cuando una acción altera o no la tranquilidad o seguridad de los ciudadanos. A su vez, la ordenanza está dirigida únicamente a sancionar las acciones de la persona trabajadora sexual, como único factor generador de la alteración a la tranquilidad o seguridad de las personas, es decir solo a quien promociones, favorezca o preste servicios sexuales y que de estas acciones se altere la tranquilidad o seguridad.

La utilización de una “figura penal abierta” otorga a las fuerzas de seguridad una franquicia que habitualmente se traduce en exigencias de pagos indebidos a quienes ejercen el trabajo sexual, a cambio de interpretar que no se estaría alterando el orden o la seguridad del resto de los ciudadanos/as, es decir a cambio de no considerar sus acciones como ilícitas.

Conforme a la información recabada de las compañeras de esa ciudad, lo que hacen los funcionarios municipales es impedir el ejercicio del trabajo de quienes se encuentran en las calles, obligándolas a trasladarse a otros lugares menos favorables, bajo amenaza de la aplicación del mencionado artículo.

Si bien, a raíz de la visibilización que la organización UNES ha dado a estas situaciones de constante vulneración de derechos, se ha logrado que al menos en el Municipio de Asunción, se dictara una norma<sup>7</sup> que si bien pretende regular el funcionamiento de casas de citas, clubes nocturnos y moteles, aporta un pequeño marco de reconocimiento de derechos a la población trabajadora sexual, esta ordenanza es solo aplicable al mencionado municipio en particular, no siendo razonable que en los restantes se mantengan vigentes normas discriminatorias como la referida ley vigente en Encarnación.

---

<sup>7</sup> La norma es la Ordenanza 573/2015 que establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo. La ordenanza 573/2015 reemplaza a la n° 278/2013 e introduce una nueva definición de “trabajo sexual” que agrega el elemento de voluntariedad, es decir, explicita que se consideran personas trabajadoras sexuales a aquellas que se dedican a esta actividad de manera voluntaria y para beneficio propio. En su artículo 5 la ordenanza establece que será responsabilidad del municipio promocionar “la realización del diagnóstico de infección por VIH, de manera voluntaria, gratuita y confidencial”. Para ello realizará campañas de concientización sobre la importancia de la realización de la prueba y establecerá los convenios que crea convenientes, tanto con instituciones públicas, como privadas. A su vez, el texto de la ordenanza aclara, además, que “en ningún caso estos funcionarios podrán exceder sus funciones, ni interrogar o amenazar con sanciones a las personas trabajadoras sexuales de los locales inspeccionados, siendo su labor dirigida exclusivamente en relación al propietario o responsable del local”.

## **2.- PROHIBICIÓN DE INJERENCIAS ARBITRARIAS O ILEGALES EN LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS (Artículo 17 del PIDCP)**

La ya mencionada falta de una ley que indique sin lugar a dudas la legitimidad del ejercicio del trabajo sexual, favorece la confusión existente respecto de un trabajo lícito con otras actividades delictuales como son la trata y la explotación sexual. Ante esta confusión, son habituales los procedimientos policiales que bajo pretexto de investigar la eventual comisión de delitos y/o perseguir redes delictuales, terminan por excederse en sus funciones entrometiéndose de manera ilegítima en las viviendas de las trabajadoras sexuales.

Son variadas las denuncias recibidas en la organización nacional sobre casos de allanamientos indebidos en las viviendas y locales donde ejercen, así puede mencionarse un caso ocurrido en el año 2015, cuya denuncia recibimos en la organización UNES, cuando en un local conocido como Parada 3100 de la localidad de Fernando de la Mora, las fuerzas de seguridad ingresaron de manera violenta y sin exhibir orden judicial alguna para proceder al allanamiento. En el acto procedieron a romper las puertas, retener celulares, y la totalidad de la recaudación semanal de las compañeras. En dicho procedimiento no se encontró evidencia de actividad ilícita alguna, sin perjuicio de lo cual y a modo de amedrentamiento a las pocas semanas se repitió el operativo con igual violencia, sin que nuevamente se determinara comisión de ilícito alguno.<sup>8</sup>

En igual medida, esta falta de medidas concretas por parte del estado tendientes a disminuir el estigma y discriminación que sufren a diario quienes ejercen esta actividad, favorece que se utilice como medio de extorsión a las trabajadoras sexuales la eventual publicitación de su actividad laboral.

En UNES se ha recibido la denuncia de un grupo de compañeras que ejercían en un local denominado DESEO, en la localidad de Asunción en el cual, tras un allanamiento de la Fiscalía Anti Trata, en el que no se encontró evidencia alguna de la comisión de delitos, los policías que acompañaron la intervención, retornaron al día siguiente al local, en calidad de supuestos clientes, exigiendo a las trabajadoras sexuales la prestación de servicios en forma gratuita bajo amenaza de divulgar sus reales identidades obtenidas en el procedimiento.<sup>9</sup>

Todas estas situaciones en que de manera actual y/o inminente se pone en riesgo el derecho a la intimidad de las personas, resultan frecuentes, pero como es sabido, el hecho de sufrir estos hechos mayormente por parte de fuerzas de seguridad, dificultan de sobre manera el inicio y/o prosecución de eventuales denuncias por parte de las trabajadoras sexuales, ante el riesgo seguro que podría traerles eventuales represalias.

## **3- DERECHO A LA VIDA, PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES INHUMANOS O DEGRADANTES (Artículos 3,6 y 7 del PIDCP)**

---

<sup>8</sup> [http://www.codehupy.org/upload/pdf\\_bibliotecas/DDHH%202015\\_web.pdf](http://www.codehupy.org/upload/pdf_bibliotecas/DDHH%202015_web.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.codehupy.org/upload/pdf\\_bibliotecas/DDHH%202015\\_web.pdf](http://www.codehupy.org/upload/pdf_bibliotecas/DDHH%202015_web.pdf)

El derecho a la vida es el derecho más elemental para todo ser humano, debiendo todo país procurar el mayor de los esfuerzos a fin de proteger y garantizar el goce del mismo a cualquier persona. En similar sentido y a fin de garantizar este pleno goce, deben extremarse todos los recaudos a fin de evitar desde el estado el padecimiento de toda situación de tortura y/u otros tratos o penas crueles o degradantes que de ninguna manera deben ser tolerados.

En el caso de Paraguay, desde la organización nacional se ha denunciado que desde 1989 a la fecha son más de cincuenta y cinco los casos de mujeres trabajadoras sexuales asesinadas cuyos crímenes aún no se han resuelto<sup>10</sup>, siendo una situación que se proyecta invariablemente hasta la actualidad donde los crímenes de trabajadoras se siguen sucediendo<sup>11</sup>. Si bien desde la organización se estima que el número es mucho más alto, lamentablemente, por lo general, el hecho de ejercer como trabajadora sexual invisibiliza este tipo de violencias cotidianas en los registros llevados adelante por organismos del estado.

A estas situaciones que son habitualmente reproducidas en los medios, deben agregarse casos en que como se dijera anteriormente no son denunciados ante la justicia por miedo a represalias por parte de las fuerzas de seguridad contra las amigas y/o compañeras de las víctimas, pero que llegan a conocimiento de la organización nacional UNES.

## FUNDAMENTOS DE LAS PREGUNTAS PROPUESTAS

En 1998, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), emprendió acciones y recomendaciones basadas en la investigación realizada por una especialista en la materia, donde se recomienda que la industria del sexo esté incluida en las contabilidades oficiales de los gobiernos, no sólo por las contribuciones enormes a las economías regionales, sino, especialmente, como la única manera de mejorar la situación de esas empleadas como trabajadoras del sexo.

En 2009, ONUSIDA se pronunció al respecto: *“Las leyes, las políticas, las prácticas discriminatorias y las actitudes sociales estigmatizantes empujan al trabajo sexual hacia la clandestinidad, lo que obstaculiza los esfuerzos por llegar a los profesionales del sexo y sus clientes con programas de prevención, tratamiento, atención y apoyo con relación al VIH”*. Y continúa afirmando los peligros de la vinculación del trabajo sexual con actividades ilícitas: *“La confusión y equiparación persistentes entre trata de personas y trabajo sexual lleva a adoptar leyes e intervenciones que tienen un impacto negativo en las trabajadoras sexuales, y al mismo tiempo socavan los esfuerzos para poner fin a la trata.”*<sup>12</sup>

<sup>10</sup> <http://www.efe.com/efe/america/cono-sur/trabajadoras-sexuales-reclaman-en-el-centro-asuncion-una-ley-que-regule-sus-derechos/50000553-2944419>

<sup>11</sup> <http://www.tnpress.com.py/v7/index.php/policiales/judiciales/crimenes/3115-asesinan-con-dos-balazos-en-la-cabeza-a-una-prostituta,-dentro-de-un-lupanar-en-santa-rita.html>

<sup>12</sup> [http://data.unaids.org/pub/BaseDocument/2009/jc1696\\_guidance\\_note\\_hiv\\_and\\_sexwork\\_es.pdf](http://data.unaids.org/pub/BaseDocument/2009/jc1696_guidance_note_hiv_and_sexwork_es.pdf) (Nota de Orientación del ONUSIDA sobre el VIH y el Trabajo Sexual, Versión original inglesa, UNAIDS/09.09E / JC1696E, marzo de 2009; UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work, ONUSIDA/09.09S / JC1696S (versión española, septiembre de 2009), © Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) 2009 pag 5

En 2012 se publicó el informe elaborado por la Comisión Global de HIV y Derechos, dependiente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde se establece que “la despenalización del trabajo sexual es el primer paso hacia mejores condiciones de trabajo – y con ellas, menos riesgo de VIH”. El informe agrega que “La penalización, junto con el estigma social, hace las vidas de las personas trabajadoras del sexo más inestables, menos seguras y mucho más riesgosas en términos de VIH. No existe protección legal contra la discriminación y el abuso cuando el trabajo del está penalizado”.<sup>13</sup>

En agosto del año 2015, Amnistía Internacional emitió una resolución en favor de la descriminalización del trabajo sexual, que tiene un propósito claro: proteger los derechos humanos de las personas que ejercen este trabajo de manera voluntaria. El punto de partida de la adopción de esta política es “evitar y reparar las violaciones de derechos humanos contra las personas que ejercen el trabajo sexual”. Para ello plantean: “la necesidad de que los Estados no sólo revisen y deroguen las leyes que hacen vulnerables a las personas dedicadas al trabajo sexual frente a la violación de sus derechos humanos, sino que también se abstengan de promulgar tales leyes”.<sup>14</sup>

Resulta imperioso que en Paraguay se preste especial atención a la grave situación por el riesgo en sus vidas de las mujeres que ejercen el trabajo sexual, así como el debido cuidado de las condiciones de vida y ejercicio de su actividad de las trabajadoras sexuales.

En este sentido, es fundamental que se dicte una ley que regularice el ejercicio del trabajo sexual, con el objetivo de disminuir el estigma y discriminación de sufren a diario las trabajadoras y trabajadores sexuales. Además, una ley garantizará un piso mínimo de derechos en consonancia con aquellos que son reconocidos para toda la población a nivel nacional e internacional.

Creemos que dicha ley debe ser confeccionada con amplia y directa participación de organizaciones que representamos a los y las trabajadores/as sexuales, a fin de garantizar un adecuado conocimiento de su realidad y de las particularidades que hacen al ejercicio del trabajo sexual en Paraguay.

## PREGUNTAS PROPUESTAS

En base a lo mencionado y las situaciones descritas, solicitamos al Comité de Derechos Humanos que formule las siguientes preguntas al Estado Paraguayo:

a) Dada la situación de discriminación y violencia que enfrentan las personas que se dedican al trabajo sexual autónomo, que no está penalizado en Paraguay, ¿qué medidas considera el Estado que podría tomar para proteger sus derechos? (por ejemplo, promover el desarrollo de normativas que regulen el ejercicio del trabajo sexual sin criminalizarlo y que garanticen condiciones óptimas para su desenvolvimiento en el marco

<sup>13</sup> <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/HIV-AIDS/Governance%20of%20HIV%20Responses/Commissions%20report%20final-SP.pdf>  
(Global Commission on the HIV and the law “Riesgos, Derecho y Salud” 2012; Copyright © UNDP 2012

<sup>14</sup> <http://www.amnistia.org.ar/noticias-y-documentos/archivo-de-noticias/pol%C3%ADtica-trabajadoras-sexuales> //  
<https://www.amnesty.org/es/qa-policy-to-protect-the-human-rights-of-sex-workers/>

del respeto a los derechos humanos, así como un piso mínimo de base de derechos para las personas que lo ejerzan en el país.

b) ¿Qué políticas públicas eficientes para prevenir, combatir y sancionar la discriminación y toda forma de violencia contra las trabajadoras sexuales existen o podrían ser formuladas por el estado paraguayo?

c) ¿Qué mecanismos capaces de dar seguimiento y monitorear los hechos de discriminación y/o violencia contra las trabajadoras sexuales existen actualmente en Paraguay? ¿Cómo se los podría fortalecer?

d) ¿Qué mecanismos efectivos de protección frente a la actuación de las fuerzas de seguridad e instituciones públicas que desarrollen conductas de discriminación y violencia hacia las trabajadoras sexuales existen o podrían ser formuladas por el estado paraguayo?.

e) ¿Qué acciones puede llevar adelante el estado paraguayo para promover la sensibilización de los distintos organismos del estado, principalmente agentes de Salud y fuerzas de seguridad e integrantes del poder judicial a fin de procurar el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos de las trabajadoras sexuales, para así facilitar el ejercicio de su trabajo en condiciones reguladas, dignas y seguras?