

DERECHO DE LAS MUJERES
TRABAJADORAS SEXUALES

Limbo legal, inexistencia de políticas y estigma restringen derechos



Falta de políticas públicas de protección y prevención, inseguridad jurídica, estigma y discriminación limitan el acceso de las trabajadoras sexuales a derechos esenciales. Sus voces siguen sin ser escuchadas. Urge un compromiso estatal para superar las barreras de este sector. Mientras tanto, entre avances y retrocesos en las ordenanzas municipales, se ha dado un paso significativo para su reconocimiento gremial.

Palabras claves: *estigma, discriminación, seguridad jurídica, trabajo sexual, violencia de género.*

UNIDAS EN LA ESPERANZA (UNES)

Este artículo examina la situación de las trabajadoras sexuales en el periodo del informe, caracterizado por la continuidad de la falta de regulación y protección del sector y, en consecuencia, la restricción del acceso a derechos fundamentales. Se mencionan las barreras impuestas por regulaciones municipales y la falta de políticas públicas. Asimismo, se menciona el proceso actual de la formalización del gremio, frente a la negativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la formación de un sindicato. El artículo culmina con conclusiones y una lista de recomendaciones para lograr la inclusión y protección del trabajo sexual.

SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2024

VOCES ACALLADAS

En el periodo de este informe, la falta de voluntad de las instituciones públicas para promover políticas públicas inclusivas para las trabajadoras sexuales refleja una serie de factores profundamente arraigados en el sistema sociopolítico del Paraguay.

El trabajo sexual sigue estando fuertemente estigmatizado en la sociedad paraguaya, lo que se traslada directamente a las instituciones públicas. El prejuicio y la discriminación hacia las trabajadoras sexuales no solo son actitudes presentes en el ámbito social, sino que también están institucionalizadas. Funcionarios públicos y representantes municipales a menudo se resisten a tratar este tema abiertamente, ya sea por su propia moral o por temor a la reacción negativa de sus electores. Esta falta de voluntad es una manifestación del estigma que sigue viendo el trabajo sexual como algo marginal, inmoral e indigno de reconocimiento legal y laboral, a pesar de no estar prohibido.¹

A nivel político, las agendas de muchas instituciones y gobiernos locales han estado enfocadas en otros asuntos que consideran más urgentes o políticamente rentables. El trabajo sexual, por no tener un fuerte apoyo político o ser visto como un tema que pueda generar controversia, a menudo queda relegado al final de la lista de prioridades. Incluso en los municipios donde se han presentado proyectos claros para mejorar las condiciones de las trabajadoras sexuales, las autoridades han preferido ignorarlos o postergarlos, evidenciando una falta de voluntad política para tomar medidas concretas.

Un patrón claro en el análisis de la falta de voluntad institucional es la exclusión de las trabajadoras sexuales de los procesos de participación ciudadana. Los casos de San Lorenzo y Ciudad del Este—a ser vistos en detalle

¹ Como ya fuera mencionado en el artículo del año pasado. UNES, «En la lucha por el reconocimiento de derechos y prevención de la violencia», en *Derechos Humanos en Paraguay 2023* (Asunción: Codehupy, 2023).

más adelante— muestran cómo las autoridades han negado o limitado su derecho a ser escuchadas y a participar en las discusiones sobre políticas que les afectan directamente. Esta exclusión no solo es antidemocrática, sino que también refleja una voluntad de mantener el *statu quo*, donde la voz de las trabajadoras sexuales no tiene peso en las decisiones políticas.

LIMBO LEGAL QUE CORTA ACCESO A DERECHOS FUNDAMENTALES

Hasta el momento, la ausencia de un marco legal claro permite que las trabajadoras sexuales operen en un limbo legal, donde su actividad es tolerada pero no reconocida oficialmente. La carencia de protección laboral significa que estas mujeres son tratadas como ciudadanas de segunda clase y no tienen acceso a beneficios básicos, como seguridad social, atención médica adecuada o condiciones laborales dignas.

VIDA LIBRE DE VIOLENCIA. La falta de regulación contribuye a que se vean expuestas a abusos por parte de clientes, autoridades y proxenetes, sin que cuenten con mecanismos efectivos para defender sus derechos.

TRABAJO DIGNO. El trabajo sexual no está penalizado en sí, pero no existe un marco que defina claramente los derechos y las obligaciones tanto para las trabajadoras sexuales como para quienes operan en este sector. Esto las deja expuestas a interpretaciones legales ambiguas y a la persecución bajo otros cargos, como proxenetismo, trata de personas o disturbios públicos. Las trabajadoras son acosadas o perseguidas por la Policía bajo cargos de delitos asociados, como la alteración del orden público o la falta de permisos laborales. Al no estar formalizadas, no tienen acceso a los beneficios de la seguridad social, como la jubilación, seguro médico y cobertura en caso de accidentes laborales, quedando fuera de las políticas de inclusión y de programas de formación, apoyo financiero o desarrollo laboral.

SALUD. Otro de los grandes retos que enfrentan las trabajadoras sexuales en Paraguay es el acceso a servicios de salud integral. Debido a la estigmatización, muchas de ellas evitan acudir a centros de salud por miedo a ser discriminadas o maltratadas. Esto tiene consecuencias graves en términos de prevención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, así como en el acceso a servicios de salud reproductiva. Además, la falta de programas específicos para las trabajadoras sexuales hace que sea difícil para estas mujeres obtener la atención que necesitan.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA. Las trabajadoras sexuales deben tener un rol activo en la creación y evaluación de políticas públicas que afecten su trabajo. Este enfoque participativo asegurará que las regulaciones respondan a sus necesidades reales.

RETROCESOS Y AVANCES A NIVEL MUNICIPAL

Discriminación solapada y explícita en tres ciudades

En el 2024, algunos municipios han mostrado claros retrocesos en la implementación de políticas públicas inclusivas para las trabajadoras sexuales, dificultando la gestión de cambios significativos en las ordenanzas locales. Se mencionan los casos de tres ciudades.

SAN LORENZO. Las autoridades municipales han sido particularmente reacias a considerar proyectos que promuevan los derechos de las trabajadoras sexuales. A pesar de presentar iniciativas claras y bien estructuradas, estas propuestas han sido negadas sin mayores explicaciones. Este tipo de rechazo directo revela una falta de apertura al diálogo y a la consideración de necesidades de un sector vulnerable de la sociedad.

ENCARNACIÓN. En este municipio, la situación es más sutil, pero igualmente excluyente. Las trabajadoras sexuales y sus representantes han sido recibidas, pero solo en espacios marginales, como pasillos o antes de reuniones formales. Esto no solo es un gesto de desprecio, sino que evidencia una política institucional de mantener el tema en la periferia del debate, negando la posibilidad de discutir y avanzar en la creación de marcos legales que garanticen condiciones dignas de trabajo.

CIUDAD DEL ESTE. En la capital del departamento de Alto Paraná, la discriminación ha sido más explícita. Las autoridades municipales han demorado abiertamente a las trabajadoras sexuales, negando cualquier forma de participación ciudadana. Esto contraviene a los principios democráticos básicos, donde toda ciudadana y todo ciudadano tienen el derecho a ser escuchados y contribuir a la construcción de políticas públicas que afecten a sus comunidades.

Dos avances municipales con aire de esperanza

Son destacables dos acciones a nivel municipal que demuestran que hay esperanza de cambio en el panorama legal sobre el trabajo sexual en las municipalidades. En dos municipios, el enfoque ha estado en la derogación de normativas anteriores que regulaban las casas de prostitución, buscando actualizar las leyes para reflejar mayor dignidad y respeto hacia las personas trabajadoras sexuales.

KATUETÉ. Un ejemplo notable es la derogación de la Ordenanza N.º 005/97, la cual reglamentaba las casas de prostitución desde 1997. En 2023 se implementó la Ordenanza Municipal N.º 306/23, que deroga completamente la ordenanza anterior, en la que se reglamentaban las casas de prostitución

desde 1997. Esto es un avance hacia una mayor formalización y dignificación del trabajo sexual, eliminando regulaciones que eran percibidas como restrictivas o estigmatizantes.

CORONEL OVIEDO. En la capital del departamento de Caaguazú, la Ordenanza N.º 013/07 también fue objeto de modificaciones. Se promulgó la Ordenanza N.º 007/24, que establece condiciones actualizadas para la habilitación de casas de citas y regula el ejercicio de las personas trabajadoras sexuales.

Este tipo de cambios sugiere una mayor inclusión y reconocimiento de los derechos laborales de estas personas, con un enfoque en la regulación adecuada de los espacios donde se ejerce el trabajo sexual.

ENTE REGULADOR DEBE REVER SU NEGATIVA A LA SINDICALIZACIÓN DE TRABAJADORAS SEXUALES

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) señala en una reciente resolución² que las trabajadoras sexuales no pueden constituir un sindicato porque, según el Código del Trabajo³, los sindicatos están destinados a la protección y representación de trabajadores bajo relación de dependencia. Dado que el trabajo sexual, según la interpretación del MTESS, no responde a una relación laboral convencional (por la ausencia de empleadores formales), se considera que no se puede crear un sindicato. En lugar de un sindicato, se podría formar un gremio, que es una figura diferente, generalmente más enfocada en actividades profesionales o autónomas.

Este punto podría ser criticado si se entiende que las trabajadoras sexuales, como grupo vulnerable, necesitan organizarse para defender sus derechos y mejorar sus condiciones de trabajo, incluso si no tienen una relación laboral tradicional. En muchos países, los sindicatos han sido reconocidos para trabajadoras que operan en circunstancias no convencionales o autónomas.

Al negar la inscripción provisoria del sindicato, el MTESS limita la capacidad de las trabajadoras sexuales a organizarse y negociar colectivamente sus derechos laborales y condiciones. Esto puede verse como un impedimento para el avance de sus derechos humanos, ya que la sindicalización es un mecanismo reconocido internacionalmente para la protección de los derechos de las personas trabajadoras.

Desde una óptica de derechos humanos, negar la sindicalización puede interpretarse como una limitación a la libertad de asociación y organización

2 MTESS, Viceministerio de Trabajo, Resolución N.º 57/24.

3 Humberto Villasmil Prieto, *Código del Trabajo de la República del Paraguay. Rubricado y concordado con normas internacionales del trabajo, tratados sobre derechos humanos y normativa interna* (Santiago de Chile: OIT, 2019), <https://cutt.ly/EeHowPuh>

de las trabajadoras sexuales, derechos reconocidos en instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y organizaciones como las Naciones Unidas, que han resaltado la importancia de garantizar los derechos laborales y de asociación de los trabajadores sexuales para proteger su dignidad y seguridad.

La resolución del MTESS se fundamenta en una interpretación restrictiva del Código del Trabajo y en la criminalización de aspectos del trabajo sexual, pero podría ser revisada en función de una mayor consideración de los derechos laborales y humanos de las trabajadoras sexuales, permitiendo la creación de un sindicato u otra forma de organización que les permita defender sus intereses.

CAMINO AL RECONOCIMIENTO DE LA AGREMIACIÓN DE TRABAJADORAS SEXUALES DEL PARAGUAY

En el 2024 se llevó a cabo la asamblea de constitución de la Agrupación de Trabajadoras Sexuales del Paraguay, con el objetivo de reorganizar y formalizar esta agrupación. La convocatoria fue realizada de manera exitosa, y se procedió a la presentación de los documentos requeridos ante el MTESS, solicitando la inscripción provisoria del gremio.

El 23 de septiembre de 2024 se otorgó el Registro de Inscripción Provisoria bajo la Resolución VMT N.º 17/2024⁴. Esto marca un avance importante hacia el reconocimiento formal de la agrupación y fortalece la legitimidad de la organización, permitiendo que las trabajadoras sexuales luchen por sus derechos laborales y condiciones justas de trabajo.

CONCLUSIONES

Los esfuerzos realizados por organizaciones de la sociedad civil y grupos feministas para visibilizar la problemática de las trabajadoras sexuales han encontrado resistencia en un entorno político y social conservador, que tiende a ignorar las necesidades de este sector vulnerable en el Paraguay.

Dos avances y tres retrocesos a nivel municipal marcaron el periodo de este informe. Pero, sin duda, la reciente obtención del Registro de Inscripción Provisoria de la Agrupación de Trabajadoras Sexuales del Paraguay es un paso significativo, pero aún insuficiente ante la inacción de las autoridades y la negativa a reconocer su derecho a la sindicalización.

4 MTESS, Viceministerio de Trabajo, Registro de Inscripción Provisoria VMT N.º 17/24.

Es crucial que se promueva un cambio legislativo que no solo reconozca el trabajo sexual como una forma legítima de trabajo, sino que también se garanticen los derechos laborales, la protección contra la explotación y el acceso a servicios de salud adecuados.

Asimismo, la inclusión de las trabajadoras sexuales en los procesos de formulación de políticas es esencial para asegurar que sus voces sean escuchadas y que sus necesidades sean atendidas.

El camino hacia la justicia e inclusión para las trabajadoras sexuales en el Paraguay es largo y lleno de desafíos, pero es un proceso necesario para construir una sociedad más equitativa, donde todas las trabajadoras sean tratadas con dignidad y respeto, independientemente de su ocupación. Solo a través de un compromiso genuino por parte del Estado y la sociedad en su conjunto se podrá avanzar hacia la protección de los derechos humanos y laborales de las trabajadoras sexuales, eliminando el estigma y las violencias que han marcado su existencia.

RECOMENDACIONES

- Implementar un marco regulatorio claro y efectivo para proteger a las trabajadoras sexuales de la violencia, la explotación y la discriminación, asegurando que sus derechos sean respetados y defendidos.
- Garantizar el acceso a servicios de salud especializados y preventivos, con un enfoque en la reducción de riesgos asociados a su actividad, sin estigmatización.
- Proteger a las trabajadoras y castigar a quienes las exploten. Esto incluye un marco legal robusto contra el proxenetismo y la trata de personas.
- Incluir a las trabajadoras sexuales en la formulación de políticas públicas que les afecten, asegurando que sus voces sean escuchadas y que sus necesidades sean abordadas de manera efectiva.
- Garantizar el derecho a la sindicalización para la defensa de los derechos laborales de las trabajadoras sexuales.

Unidas en la Esperanza (UNES)

Fundada en 2004, esta asociación busca la promoción de políticas públicas que favorezcan el ejercicio del trabajo sexual como parte de los derechos humanos fundamentales y su reconocimiento como trabajo y la mejora de las condiciones de vida de las mujeres trabajadoras sexuales. Forma parte de la Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex).

Contacto: unidasenlaesperanza@gmail.com