



Ciudadanas y sujetas de derechos

# En busca del reconocimiento y pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales

*Como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ellas, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medio de medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción (Declaración Universal de Derechos Humanos).*

**Pablino Caballero**

**Aldana Portillo**

**Asociación Tatarendy**

**Martha Olmedo**

**Asociación Unidas en la Esperanza**

## INTRODUCCIÓN

A las mujeres trabajadoras sexuales no se las ve como un colectivo social que ejerce una labor o servicio por el que cobra, al que ha de reconocerse como sujeto de derechos. Ellas están asociadas al estigma de la “prostitución”, que conlleva a la discriminación, a la perpetuación de las condiciones desfavorables en las que se ejerce, y a la falta de políticas públicas que garanticen la seguridad social, al igual que otras actividades laborales.

Debido a esta situación, así como a las condiciones económicas, sociales y políticas que les afectan, las mujeres trabajadoras sexuales se han propuesto empoderarse y organizarse a fin de reclamar y exigir sus derechos, contar con un marco legal que reconozca el trabajo sexual, y por ende sean reconocidas como sujetos sociales y sujetos de derechos.

La denominación “trabajo sexual” es el resultado de una larga batalla ideológica y política que, en el marco de la concepción de los derechos humanos y el respeto por la libre determinación de las personas involucradas, reemplaza el término “prostitución”.

La propuesta de derogar la ordenanza N° 9975/76 en nuestro país ha generado debate y opinión pública, como también el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil, de derechos humanos nacionales e internacionales. Asimismo, se ha recibido el apoyo del Programa Nacional de Control del Sida (Pronasida) y de la agencia de cooperación Onusida, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

El reconocimiento del trabajo sexual como tal permitirá despojar el estigma que conlleva ejercerlo. Asimismo, en atención a que el servicio que se presta consiste en actos sexuales, deben contemplarse las especificidades que comporta y tenerlas en cuenta a la hora de legislar sobre dicho servicio. Para construir una propuesta de legislación que pueda dar respuesta a las necesidades o demandas de las mujeres trabajadoras sexuales es sumamente importante contar con la participación protagónica de la población, ejerciendo el derecho de participación que les corresponde, más aún teniendo en cuenta que las situaciones de trabajo y existencia son muy diversas: diversidad en cuanto a la conciencia de trabajadoras; diversidad en las condiciones del ejercicio del trabajo sexual (calle, clubs, autónomas, asalariadas); diversidad en las condiciones sociales, culturales, económicas, en la nacionalidad; diversidad en la forma de vivir el trabajo, en cómo les afecta el estigma y la discriminación.

La reivindicación en defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales en Paraguay y el trabajo multisectorial de promoción e incidencia permite visibilizar la realidad como proceso de empoderamiento de la población.

## INICIATIVAS ESTATALES

La derogación de la ordenanza 9975 de 1976 de la Junta Municipal de Asunción se encuentra aún en proceso de estudio. Dicha ordenanza tiene por objeto regular las casas de prostitución, refiriéndose a la “habilitación de los locales; los prostíbulos; las prostitutas; los clubes nocturnos y a las casas de citas”, así como a las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en ella.

El capítulo 3 - De las prostitutas transgrede el derecho de las personas trabajadoras de decidir en qué trabajar. El municipio se toma la atribución de autorizar o prohibir, tiene la potestad de controlar y registrar personas, obliga a que el carné de salud sea exhibido en un expediente al que cualquier persona podría acceder, obliga a que los controles se realicen en el Policlínico Municipal, entre otras cosas. Considerando que la ordenanza está completamente desactualizada, en el año 2009 se había presentado una nota proponiendo la modificación de varios artículos que se encuentran desfasados y que contradicen a la propia Constitución Nacional, menoscabando la dignidad humana, como, por ejemplo, el cambio de la expresión “prostíbulo”, por considerarla discriminatoria, ofensiva, degradante y anacrónica, por “casa de cita”.

Se cree que tener contradicciones es una característica de la especie humana, y esto es correcto. Ahora, cuando las contradicciones vienen del lado de las políticas públicas, esto complica seriamente las cosas.

Esto ocurre en Asunción con una ordenanza municipal que tiene definida, de manera muy precisa, su ámbito de regulación, donde se encuentran cuestiones de planeamiento urbanístico, higiene pública, seguridad edilicia, normativa de construcción y la habilitación de establecimientos. Sin embargo, la ordenanza 9975/76 cae en contradicciones desde su inicio ya que pretende reglamentar el “trabajo sexual”, cuando las relaciones laborales competen a otros ámbitos, como el Código Laboral, disposiciones de la Constitución Nacional y normas internacionales de derechos humanos desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), la Convención para la Eliminación de Toda las Formas de Discriminación contra la Mujer y varios otros instrumentos internacionales ratificados por Paraguay<sup>1</sup>.

A todo esto se le debe sumar que la ordenanza pretende “reglamentar la conducta de las personas”, cuando es sabido que esto es competencia de la ley. Debe decirse además que la Constitución Nacional no prohíbe la “prostitución”; es más, ni tan siquiera la menciona. En relación con esto, debe recordarse el art. 9 del citado cuerpo normativo, que establece que “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”.

Asimismo, dicha ordenanza otorga a la Policía Nacional la función de “hacer efectivo el estricto cumplimiento” de la misma, dando lugar a la posibilidad de cometer arbitrariedades brutales, pues les da la facultad de juzgar cuáles son las

<sup>1</sup> Adriana Irún, apuntes 2011.

susodichas “conductas obscenas”. Así las cosas, surgen numerosas preguntas, tales como: ¿cuál sería la sanción para quienes realicen estos actos? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir? ¿Procedería o no la detención de las personas en tal caso? La ordenanza no posee respuestas a dichas interrogantes. ¿Pero qué ocurre con aquellas prácticas poco visibles que se realizan en departamentos, hoteles de cinco estrellas, o aquellas que son concertadas con anterioridad por medio telefónico? ¿Cómo se determinará quién y en qué momento estará sujeto a esta ordenanza? Se trata de una medida hipócrita que tolera la actividad siempre y cuando “no se vea”.

Con esto se consolida la explotación sexual e impulsa el proxenetismo, pues obliga a la dependencia. Sin pensar que la prohibición de la actividad callejera sólo hace más propicia la corrupción, pues abre posibilidades de coimas para “cerrar los ojos”<sup>2</sup>.

El ejercicio del trabajo sexual tiene una historia que con el tiempo se ha ido modificando o transformando, por lo que se amerita la derogación de la ordenanza y la creación de marcos legales que garanticen los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales, que les permitan exigir o demandar cualquier violación de éstos. Con esta reflexión se inicia un proceso de elaboración participativa de una nueva normativa sobre trabajo sexual, que se adecue a la realidad actual del ejercicio de este trabajo. Esta nueva normativa debe estar inspirada en derechos contemplados en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, respetando los derechos humanos de las mujeres trabajadoras sexuales y garantizando su goce pleno. En tal sentido, es importante considerar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en especial el artículo 3, que establece que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el artículo 4, que dispone que “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”. Igualmente, debe atenderse el respeto del artículo 5 de dicha declaración, el cual sostiene que “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”, al igual que el artículo 12, que establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

Asimismo, reviste vital importancia el artículo 23, ya que hace referencia al derecho al trabajo al decir que “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. Finalmente, es importante tener en cuenta el artículo 25, que establece, en su inciso segundo, que “2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

En el mismo orden de ideas, es importante mencionar que existen varias normas contenidas en la Constitución Nacional que protegen, directa o indirectamente, a

---

2 Ibíd.

las mujeres trabajadoras sexuales. Entre ellas podemos mencionar el artículo 33, que se refiere al derecho a la intimidad, al decir que “La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública. Se garantizan el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas”.

Asimismo, el artículo 46, que garantiza la igualdad de los y las habitantes de la República, asumiendo el Estado el compromiso de remover los obstáculos e impedir los factores que sostengan situaciones discriminatorias.

En cuanto al servicio que prestan las mujeres trabajadoras sexuales, reviste especial importancia el artículo 68 de la Carta Magna, ya que dispone que “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes. Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana”, así como el artículo 70, que establece que “La ley establecerá programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria”.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el artículo 86, que se refiere al derecho al trabajo, así como el 88, que se refiere a la no discriminación, el artículo 89, que garantiza los derechos laborales de las mujeres, y el 96, que consagra la libertad sindical.

## CASOS

Entre los años 2010 a 2012, luego de varias reuniones con la Comisión de Equidad y Género de la Junta Municipal de Asunción, donde se encontraba en estudio el proyecto de modificación de la ordenanza 9975, se obtuvo un dictamen favorable, recomendando la incorporación de las modificaciones, pasando seguidamente el proyecto a la Comisión de Legislación.

Actualmente el proyecto se encuentra en la Comisión de Salud, Higiene y Salubridad. El proyecto que continúa en estudio es el que presentó la concejala Rocío Casco, con excepción de 2 artículos que fueron excluidos. Uno de ellos es el que trata sobre “el derecho a formar sindicato”, por ser de competencia exclusiva del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). El otro artículo excluido es el referente a “la protección a mujeres trabajadoras sexuales durante la gestación”, pues esta materia le corresponde al seguro social, que por su naturaleza jurídica no corresponde regularlo por medio de una ordenanza. Luego de la Comisión de Salud, Higiene y Salubridad, pasará a la Comisión de Planificación, Urbanismo y Ordenamiento Territorial, y posteriormente a la Comisión de Legislación. Este proyecto de ordenanza será el primer cuerpo normativo nacional que define el trabajo sexual, y servirá de base para un reconocimiento jurídico más amplio.

Teniendo en cuenta la relación del trabajo sexual con el estigma de la “prostitución”, las autoridades que velan por la seguridad y el orden, en especial la Policía

Nacional, utilizan estos pretextos para hacer uso y abuso de poder contra las trabajadoras sexuales, con torturas psicológicas, pedidos de coimas, entre otras cosas. Así también, debe mencionarse que muchas trabajadoras sexuales no pueden aún presentar denuncias con la denominación “mujer trabajadora sexual” en las diferentes instancias institucionales, como la comisaría o la Fiscalía, por ende no se cuenta con datos estadísticos oficiales de casos de violación de sus derechos.

En cuanto a la seguridad social o acceso universal a la seguridad social, aún son amplias las brechas y los desafíos al momento de contar con un seguro médico del Instituto de Previsión Social (IPS), acceso al crédito o subsidios para viviendas.

En cuanto a la educación, existen logros favorables que se iniciaron a partir del gobierno depuesto el 22 de junio pasado, ya que se logró promover la participación protagónica de esta población en la política pública para el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos, a través de la firma de un convenio interinstitucional que puso en funcionamiento una escuela en la Asociación Tatarendy y la Asociación Unidas en la Esperanza, donde acceden a la educación 15 trabajadoras sexuales de Asunción y Central.

Aunque actualmente las intervenciones a prostíbulos son realizadas de manera conjunta por instituciones como la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), y en ciertos casos funcionarios municipales, la metodología de intervención sigue violando los derechos de las mujeres. Se puede observar a través de los medios de comunicación que son ellas las que deben dar la cara, y no los proxenetes. Como el trabajo sexual es estigmatizado, estas intervenciones deberían resguardar la seguridad y la identidad de las trabajadoras sexuales. Además, aún no se cuenta con un servicio de atención especializada para aquellas que, siendo menores de edad, son rescatadas.

Todos los prostíbulos habilitados están caratulados con otro rótulo, porque no está reconocido ni legislado el trabajo sexual, dificultando su intervención en cuanto a lo edilicio, y facilitando la explotación de las mujeres que se dedican al trabajo sexual en cuanto a horas de trabajo, porcentaje correspondiente al dueño del local, días libres, despido, etc.

Finalmente, como último aspecto positivo debe mencionarse que se cuenta con un Centro de Denuncia en caso de violación de los derechos establecidos en la ley 3940/09.

## RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de ordenanza municipal de Asunción con la participación protagónica de las mujeres trabajadoras sexuales.
- Fortalecer las instancias o mecanismos de denuncia para garantizar el cumplimiento de sus derechos como ciudadanas a las trabajadoras sexuales.

- Contar con un marco legal que garantice el acceso universal de la seguridad social (créditos, subsidios para vivienda para toda mujer que ejerza el trabajo sexual).

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Adriana Irún, Mirtha Lezcano (2010). *Excluidas & incluidas. Un encuentro con trabajadoras sexuales del Paraguay*. Lambaré.
- *Documento final, sistematización del proyecto "Incidencia para la construcción de una sociedad con igualdad de género"*. Asunción, 2011.
- *Constitución Nacional del Paraguay*, 1992.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.
- *Ordenanza municipal de Asunción 9975/76*.
- Stela Romero (2012). *Informe narrativo de la Dirección de Educación Permanente*.
- Adriana Irún, *Apuntes 2011*.