

INFORME **SOMBRA CEDAW** 2017-2026

Reporte de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Estado paraguayo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas

Este informe fue elaborado por el **Grupo Impulsor del Informe Sombra a Cedaw**, integrado por las siguientes redes y organizaciones de la sociedad civil del Paraguay:

- Asociación Latinoamericana de Medicina Social (Alames)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres, Paraguay (Cladem Py)
- Consultorio Jurídico Feminista
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Familias por la Educación Integral del Paraguay (Feipar)
- Kuña Róga
- Semillas para la Democracia

Activistas de las siguientes redes y organizaciones de la sociedad civil participaron en la consulta para la elaboración de este informe sombra:

- Asociación Brazos Unidos
- Asociación Comité de Productores Agropecuarios de Naranjito (Acpan)
- Asociación de Productores Santa Clara
- Asociación Mil Solidarios
- Centro de Ayuda Mutua Salud para Todos (Camsat)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Cultiva Paraguay
- DiscasFem
- Federación de Mujeres del Paraguay (FMP)
- Fundación Vencer
- Kuña Poty
- Movimiento por el Derecho a la Salud “María Rivarola”
- Mujeres Unidas
- *Ñangarekoha*. Red de Semillas Nativas y Criollas del Paraguay
- Rebeldes del Sur
- Servicio Evangélico de Diaconía Asociación Civil (SEDI)
- Sindicato de Trabajadoras del Servicio Doméstico del Paraguay (Sintradespy)
- Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay – Legítimo (Sintradop-L)
- Tierraviva a los Pueblos indígenas del Chaco
- Unidas en la Esperanza (UNES)

Artículos 1 y 2

En el periodo del informe no se registra avance legislativo significativo. Continúan pendientes de tratamiento el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, cuya falta ha sido recomendada en reiteradas ocasiones por el Comité, así como el proyecto de Ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal. Continúa la penalización casi absoluta del aborto, pese a las recomendaciones previas del Comité¹.

Por el contrario, se registran iniciativas regresivas. En julio de 2023 se presentó el proyecto de ley “por el cual se prohíbe la promoción, fomento o enseñanza de la ideología de género en las instituciones educativas del país”². Aunque el proyecto no define lo que entiende por “ideología de género” ni establece las consecuencias de su prohibición, fue criticado por contravenir la Constitución, que garantiza el pluralismo ideológico. La Comisión de Niñez del Senado introdujo modificaciones importantes al texto para prohibir explícitamente la perspectiva de género en el ámbito de la educación y las políticas de niñez³. El proyecto sigue pendiente de tratamiento.

Recomendaciones

- a) Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación y el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.
- b) Establecer excepciones adicionales a la penalización del aborto, en particular en casos de peligro para la vida y la salud, inviabilidad fetal y violencia sexual.
- c) Retirar iniciativas legislativas que ataquen la igualdad y la perspectiva de género.

Artículo 3

A pesar de los intentos de eliminar el Ministerio de la Mujer (MM), la institución se ha mantenido gracias, en gran medida, a la movilización de organizaciones feministas y de mujeres articuladas en torno a la consigna “*El Ministerio de la Mujer no se toca*”. La amenaza aumentó entre 2023 y 2025, con la presentación de un proyecto de ley para crear un Ministerio de la Familia, que proponía absorber y sustituir al Ministerio de la Mujer y otras instituciones⁴. Aunque la iniciativa sigue pendiente de tratamiento, preocupan posibles retrocesos en la institucionalidad de género, así como la debilidad del MM en su rol de rectoría y en el impulso de políticas que transversalicen el enfoque de género en todo el Estado, con enfoque interseccional y teniendo en cuenta las particularidades de niñas,

¹ CEDAW/C/CO/7, párrafo 37.d.

² Expediente de tramitación en línea: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128370>

³ Ver un análisis legal de este proyecto aquí: <https://www.cjfeminista.org/consideraciones-sobre-el-proyecto-de-ley-genero/>

⁴ Expediente del proyecto en línea: <https://silpy.congr.eso.gov.py/web/expediente/141311>

adolescentes y mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidades y de otros sectores especialmente afectados por la discriminación.

La presencia territorial del MM continúa limitada. Desde 2017 solo se han creado dos Centros Regionales de la Mujer, alcanzando un total de seis para todo el país, cubriendo menos de la mitad de los 17 departamentos. La asignación presupuestaria reducida, apenas 0,02% del Presupuesto General de la Nación, restringe su capacidad de expansión, alcance y respuesta. Adicionalmente, sigue siendo limitada la participación efectiva de gobiernos locales en la promoción de la igualdad de género.

En el ámbito legislativo, se han impulsado iniciativas para restringir los enfoques de género y derechos humanos en la institucionalidad pública. Entre ellas, la eliminación de la palabra “género” de la denominación de una comisión legislativa en la Cámara de Diputados, aunque esta modificación no se ha concretado en el Senado. En el sistema de justicia, aún no existen juzgados ni tribunales especializados en violencia contra las mujeres. La Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia continúa sin presupuesto propio y mantiene un rango jerárquico inferior al de las direcciones generales.

No obstante, hay lentos avances en la construcción de una política pública integral de cuidados. En junio de 2026, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados del Paraguay (SINACUP)⁵, presentado originalmente en 2021, actualmente en estudio en la Cámara de Senadores. Paralelamente, en 2022 se aprobó la Política Nacional de Cuidados del Paraguay (PNCUPA) 2030 y, en 2025, el Primer Plan de Acción 2025-2030 bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer. Sin embargo, la ausencia de asignación presupuestaria específica continúa siendo un desafío clave para la implementación efectiva de esta política.

Recomendaciones

- a) Proteger la jerarquía del Ministerio de la Mujer, rechazando el proyecto de ley que pretende incorporarlo a un Ministerio de la Familia.
- b) Acelerar la creación de Centros Regionales de la Mujer en todos los departamentos del país, con atención intercultural.
- c) Aumentar el presupuesto del Ministerio de la Mujer para fortalecer su capacidad operativa y de respuesta a necesidades de las mujeres,
- d) Fortalecer el rol de rectoría del Ministerio de la Mujer, implementando sistemas de monitoreo de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas.
- e) Mantener la palabra “género” en la estructura institucional y planes estatales, así como el abordaje de políticas transversales de género en toda la acción estatal.
- f) Jerarquizar la Secretaría de Género del Poder Judicial y dotarla de presupuesto.
- g) Crear los tribunales especializados en violencia contra las mujeres.

⁵ Expediente del proyecto disponible en línea: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/125027>

- h) Sancionar el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados del Paraguay (SINACUP).
- i) Dotar de presupuesto a la Política de Cuidados aprobada por el Poder Ejecutivo.

Artículo 5

No fue derogada la resolución N.º 29.664 del Ministerio de Educación y Ciencias por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a lo que dicho documento llama “teoría y/o ideología de género” en instituciones educativas dependientes del Ministerio, a pesar de las recomendaciones anteriores del Comité⁶. Esta medida fue ampliada mediante la resolución N.º 1.803 de 2025, que incluye la terminología aprobada para su uso y que establece la prohibición de las expresiones “Igualdad de Género – Enfoque de Género – Perspectiva de Género”⁷.

Recomendaciones

- a) Derogar las resoluciones N.º 29.664 y 1.803 del Ministerio de Educación y Ciencias, asegurando que la educación pública del Estado parte cumpla las obligaciones derivadas del artículo 5 de la Convención.

Violencia

Varios obstáculos impiden a las mujeres acceder a servicios estatales y a justicia ante casos de violencia basada en género. En particular, la carencia de servicios en zonas geográficas alejadas de los centros urbanos donde viven principalmente mujeres y niñas afectadas por desigualdades interseccionales (por etnia, pobreza, ruralidad).

Otro obstáculo es el acceso a la justicia para las mujeres que denuncian violencia. La falta de articulación institucional y de un Registro Unificado obliga a las víctimas a acudir a varias instancias, lo que favorece la revictimización y dificulta una atención y protección efectivas.

Las mujeres que denuncian violencia siguen expuestas al riesgo de feminicidio por la falta de respuestas institucionales eficaces. Los feminicidios de mujeres que han denunciado previamente representan un porcentaje relevante en el total de causales. También persisten obstáculos para esclarecer feminicidios de mujeres indígenas, por la débil presencia estatal en territorios aislados. Se destaca que el Estado paraguayo no ha tomado medidas para investigar los asesinatos de mujeres trans que han quedado en la impunidad⁸.

⁶ CEDAW/C/CO/7, párrafo 9.a.

⁷ Estas expresiones serán “ [...] sustituidas por el término constitucional “igualdad entre hombres y mujeres” o igualdad entre el hombre y la mujer” [...], tal como se establece en el Anexo *Terminología en el ámbito educativo* de la Resolución N.º 1803/2025, en <https://www.forus-international.org/en/pdf/2025-mec-resoluc-ramirez>

⁸ Ver investigación de la Asociación Panambi sobre muertes violentas de personas trans en Paraguay en el periodo 1989-2013:

Recomendaciones

- a) Descentralizar servicios y contar con presupuestos adecuados para atender casos de violencia, principalmente para instituciones que conforman el Sistema de Protección, según ordena la ley.
- b) Establecer rutas de atención a la violencia que eviten múltiples desplazamientos y acorten el lapso en que una mujer recibe atención apropiada e integral.
- c) Garantizar cumplimiento de los protocolos de investigación por feminicidio y la inclusión de los asesinatos a mujeres trans que no son investigados como crímenes de odio por razones de género.
- d) Establecer el registro unificado de casos de violencia, para un adecuado seguimiento.
- e) Garantizar el alcance de las políticas contra la violencia a las mujeres indígenas y a las afectadas por formas específicas de discriminación y exclusión.

Artículo 6

Pese a avances institucionales y mayor disponibilidad de información, persisten y aumentan los casos de trata nacional e internacional registrados anualmente⁹. La respuesta estatal es escasa, fragmentada y reactiva, con insuficiente capacidad de prevención, intervención temprana, protección y reparación efectiva. Datos oficiales confirman la persistencia y la dimensión de género e intercultural del fenómeno, identificándose 392 causas (2019–2024) con 71% de víctimas mujeres y 26 % de comunidades indígenas¹⁰.

Aunque la información oficial ha mejorado, sigue fragmentada y poco comparable. Preocupa el creciente vínculo entre trata y tecnologías digitales¹¹, así como la insuficiencia de las campañas preventivas. La desinformación sobre género dificulta atender las vulnerabilidades específicas de mujeres, niñas e indígenas.

Se avanzó con la instalación efectiva -12 años después- del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas¹², previsto en la Ley N.º 4788/2012¹³. Se fortaleció la respuesta fiscal especializada; sin embargo, el Fondo Nacional de Inversión en

https://www.academia.edu/104266174/OLVIDADAS_HASTA_EN_LA_MUERTE_ASESINATOS_A_PERSONAS_TRANS_DURANTE_EL_PER%3%8DODO_DEMOOCR%3%81TICO_EN_PARAGUAY_1989_2013

⁹ Ver: <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/aumento-del-48-en-causas-de-trata-de-personas-y-su-impacto-en-las-personas-17836>

¹⁰ Ver: <https://ministeriopublico.gov.py/trata-de-personas-da->

¹¹ Ver: <https://docs.un.org/es/CEDAW/C/GC/38> (pág. 10, párrafos 36-37).

¹² Decreto N.º 3.362, de fecha 17 de febrero de 2025. Disponible en el buscador de decretos: <https://decretos.presidencia.gov.py/#/home>

¹³ Artículo 49 de la ley 4788/12.

la Prevención y Atención a Víctimas continúa sin efectiva operativización, limitando los recursos destinados a prevención, protección y restitución de derechos¹⁴.

Aunque el MM reporta un albergue especializado para mujeres adultas víctimas de trata, en la práctica su alojamiento se realiza en el dispositivo destinado a mujeres en situación de violencia, reduciéndose la especialización de la respuesta¹⁵. Existen condenas, no se logra desarticular redes o seguir la ruta del dinero y la reparación es excepcional: solo cuatro condenas establecieron indemnizaciones para las víctimas¹⁶.

La desaparición de personas intensifica el riesgo de violencia y trata. Entre 2021 y 2025, hubo un promedio anual de 1.500 personas desaparecidas, según datos de la Policía Nacional. Desde una organización social se reportó para el primer semestre de 2025 unas 1.300 personas desaparecidas en el país, siendo el 72% mujeres¹⁷. No hay información oficial suficiente para comprender la magnitud y evolución del fenómeno. Las respuestas institucionales son deficientes: no se activan protocolos efectivos de búsqueda y localización, no hay debida diligencia en investigaciones, faltan presupuestos específicos, no hay análisis de riesgos y las familias quedan solas en el proceso de búsqueda y localización. Esta omisión sistemática del Estado representa una grave vulneración del principio de protección reforzada y del deber de prevenir, investigar y sancionar.

En 2025 se aprobó la Ley MAFE (Ley N° 7605), que crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RENAPED) y el Sistema Nacional de Alerta Inmediata (MAFE), que busca eliminar la demora en denuncias y activa búsquedas de forma inmediata, priorizando a NNA. Sin embargo, aún no existe información suficiente sobre la efectividad de las medidas en marcha.

Recomendaciones

- a) Implementar operativamente el Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas.
- b) Fortalecer sistemas integrados de información y detección temprana, garantizando protección y reintegración especializadas.
- c) Mejorar la producción sistemática de información pública sobre la trata, incorporando perspectivas de género e intercultural y análisis de tecnologías, mercados criminales y flujos financieros.
- d) Garantizar restitución efectiva de derechos, reparación e indemnización a víctimas.

¹⁴ Artículo 50 de la ley 4788/12.

¹⁵ Ver: <https://mujer.gov.py/en-el-area-de-la-trata-de-personas-se-reactivaron-comisiones-en-varios-departamentos/>

¹⁶ Ver: <https://buenpastor.org.py/2025-informe-alternativo-al-cuarto-ciclo-del-epu-paraguay-tematico/> (página 5 párrafo 15).

¹⁷ Ver: <https://1140am.com.py/mas-de-1-300-personas-desaparecidas-en-2025-72-de-las-victimas-son-mujeres-y-adolescentes/>

- e) Abordar integralmente las desapariciones, proveyendo información completa oficial y mejorando el sistema de denuncias, seguimiento y localización de personas desaparecidas, así como su vinculación con la trata.

Artículo 7, en conexión con Artículo 4

Continúa la subrepresentación femenina en la vida política y pública, pese a algunos avances recientes. En las elecciones municipales de 2021, las mujeres alcanzaron el 22,7 % de los cargos en juntas municipales y el 11,9 % de las intendencias. En las elecciones generales de 2023 ocuparon el 24,4 % de las bancas en el Senado y el 22,5 % en la Cámara de Diputados, mientras que representaron el 27,2 % de las personas electas para juntas departamentales y el 13,3 % de las gobernaciones. Aunque estos porcentajes son los más altos registrados, el número total de candidaturas femeninas disminuyó respecto al período anterior.

Paraguay mantiene una cuota mínima del 20 % de mujeres para las listas internas de los partidos, insuficiente para garantizar la igualdad sustantiva y distante de los estándares de paridad recomendados por el Comité. La introducción en 2019 de listas cerradas desbloqueadas con voto preferencial permitió el ascenso de algunas candidatas, pero también incrementó la competencia intrapartidaria y la necesidad de mayores recursos económicos y estructuras de apoyo. Las mujeres históricamente acceden a menos financiamiento y respaldo político y las reformas sobre financiamiento electoral no han incorporado medidas para corregir estas brechas.

Tras el veto y posterior archivo del proyecto de ley de paridad democrática en 2018, el Estado ha reportado programas de formación y liderazgo dirigidos a mujeres políticas; pero, estas iniciativas no abordan integralmente las barreras estructurales que limitan su participación. Aunque algunos partidos han incorporado la paridad en sus estatutos, estas medidas carecen de obligatoriedad. En 2025, el Partido Liberal Radical Auténtico eliminó la paridad en sus listas, evidenciando la fragilidad de avances basados únicamente en normas partidarias. Varios municipios han establecido disposiciones de paridad para las organizaciones vecinales.

El proyecto de ley para prevenir, sancionar y erradicar violencia política de género permanece sin avances sustantivos desde su aprobación en general por el Senado en 2021. Aunque en 2025 el Ministerio de la Mujer aprobó un protocolo de prevención y atención de casos (Resolución N.º 484/2025)¹⁸, no existe información sobre su aplicación ni sobre su adopción y uso por la Justicia Electoral. A pesar de numerosas denuncias registradas en los últimos años, solo un caso concluyó con una sanción. Un caso ejemplar de violencia política fue la expulsión de una senadora en 2024, mediante un proceso de *impeachment* sin causales y sin

¹⁸ <https://www.diputados.gov.py/noticias/noticias/871>.

cumplimiento del debido proceso, como represalia por sus opiniones críticas hacia sectores de poder.

La participación de mujeres indígenas sigue limitada. El Estado informó la presencia de 16 personas indígenas en instituciones públicas, sin desagregar datos por sexo ni especificar cargos. Asimismo, reportó la creación de una Jefatura de Mujer Indígena, sin detallar sus atribuciones. Actualmente, solo cinco mujeres indígenas ocupan concejalías municipales y ninguna de las diez candidatas que participaron en las elecciones generales resultó electa.

Preocupa especialmente la aprobación de la [Ley N.º 7363](#), que establece condiciones gravosas para el funcionamiento de organizaciones sin fines de lucro, lo que impacta en la posibilidad de organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres de existir y trabajar sin restricciones.

El Estado anunció que el V Plan de Igualdad 2025-2031 se encuentra en elaboración, pero no presentó información sobre su grado de avance, metas en materia de participación política ni evaluaciones del plan anterior. Organizaciones de la sociedad civil han subrayado la necesidad de fortalecer los recursos destinados a los mecanismos de género encargados de su implementación.

Recomendaciones

- a) Adoptar una ley de paridad democrática.
- b) Adoptar una ley sobre violencia política contra las mujeres por razones de género y establecer mecanismos de denuncia y acción de los organismos electorales.
- c) Aplicar un enfoque interseccional en las políticas de igualdad para incluir de manera efectiva a las mujeres indígenas y otras poblaciones subrepresentadas y en situación de exclusión, incluyendo mecanismos para la contratación en el sector público de mujeres que enfrentan formas de discriminación interseccionales.
- d) Aprobar el V Plan de Igualdad 2025-2031 con plazos, metas verificables y presupuesto acorde.
- e) Modificar el Art. 70 de la Ley 4743/2012 de financiamiento político, a fin de asegurar que el 30% de los aportes y subsidios públicos otorgados a partidos políticos se apliquen a promover la participación política de las mujeres.
- f) Eliminar los impedimentos y restricciones para la libre organización de mujeres, en especial las establecidas en la Ley N.º 7363.

Artículo 8

Pese a los avances en la democratización del acceso al Servicio Diplomático paraguayo —con mayor presencia femenina en las promociones de la Academia Diplomática y Consular— la

igualdad formal no se ha traducido en igualdad sustantiva en estos espacios de decisión. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) informa que en el servicio local las direcciones están ocupadas en su mayoría por hombres (62.70% de 43), mientras en el servicio exterior, de 47 embajadas, solo 10 están encabezadas por mujeres, limitando su acceso a representaciones permanentes ante organismos multilaterales.

En 2022, la Cancillería comunicó mediante circular dirigida a agentes diplomáticos la directiva de evitar “terminologías [...] que no gozan de una definición universalmente aceptada”, promoviendo su sustitución o, en caso de que no se tenga apoyo para ello, dejando constancia de reservas mediante notas al pie de los documentos finalmente aprobados. Entre los términos a ser evitados se mencionan “diversidad”, “interseccionalidad”, “derechos sexuales y reproductivos” y “plena autonomía”. La circular indica que, con respecto a los conceptos “identidad de género” y “orientación sexual”, el Estado parte debe formular reservas y declaraciones en los documentos multilaterales que señalen que: “El Gobierno del Paraguay interpreta que el concepto ‘género’ se refiere a los sexos masculino y femenino, y con ese alcance ha sido incorporado en sus documentos nacionales” (Circular N.º 005/2022 del 1 de noviembre de 2022 del MRE). Esta iniciativa se ha traducido en constante oposición al lenguaje de género en la discusión de documentos acordados en organismos multilaterales.

Recomendaciones

- a) Adoptar medidas especiales de carácter temporal para avanzar hacia la paridad en designaciones de embajadoras y jefaturas de misión, con mecanismos objetivos de evaluación y ascenso con enfoque de género.
- b) Asegurar que la postura en organismos multilaterales se mantenga alineada con la igualdad de género e institucionalizar mecanismos de participación de la sociedad civil y grupos excluidos en delegaciones oficiales.

Artículo 9

Aunque se garantiza la nacionalidad y la protección de refugiados mediante la legislación registral y la Ley N.º 1938/2002, persisten brechas de implementación que afectan desproporcionadamente a mujeres, niñas y personas en movilidad humana. El subregistro de nacimientos es crítico en comunidades indígenas, zonas rurales, periurbanas y de frontera. La centralización de servicios, la baja articulación entre salud y Registro Civil y los costos indirectos, que recaen sobre madres que crían solas y en extrema pobreza, limitan la identidad jurídica, el acceso a salud, educación y protección social, incrementando en niñas el riesgo de apatridia, violencia y trata de personas.

Se reconoce como buena práctica el acceso de solicitantes de asilo al sistema de salud y a la educación pública; sin embargo, las mujeres refugiadas, apátridas y solicitantes enfrentan

obstáculos para documentar a hijas e hijos, especialmente en zonas fronterizas. Una brecha estructural es la falta de articulación entre la Comisión Nacional de Apátridas y Refugiados (CONARE), el Registro del Estado Civil y la Policía Nacional para garantizar mecanismos administrativos claros y registro oportuno de recién nacidos de familias refugiadas.

Las limitaciones presupuestarias y operativas de la CONARE ralentizan las solicitudes de asilo. Pese a contar con carnet provisorio, la falta de sensibilización del sector privado sobre su validez impide el acceso al empleo formal, exponiendo a las mujeres a explotación laboral y dependencia económica. Preocupa la persistencia de devoluciones en frontera sin debida articulación con la CONARE ni garantías de asistencia jurídica o debido proceso.

Recomendaciones

- a) Descentralizar el Registro Civil e implementar tecnología accesible, gratuita e interoperable en tiempo real con el sistema de salud en zonas rurales, indígenas y de frontera, eliminando cargas económicas para inscripciones tardías.
- b) Dotar de recursos técnicos y operativos a la CONARE e institucionalizar la coordinación con el Registro Civil y la Policía Nacional para acelerar el acceso a documentación segura y empleo digno.
- c) Garantizar el principio de no devolución en fronteras con asistencia jurídica adecuada e impulsar campañas sobre derechos de las personas refugiadas, con enfoque de género e interseccionalidad.

Artículo 10

El MEC ha promovido e implementado en las escuelas y colegios públicos el Programa de Educación de la Afectividad y la Sexualidad en la Escuela (EASE), cuyo contenido se basa en el material “12 Ciencias para la educación de la sexualidad y la afectividad”, promovido por organizaciones conservadoras. Pese a recomendaciones del Comité de Derechos del Niño¹⁹, el MEC distribuyó estos materiales desde inicios de 2026, alcanzando a más de un millón de estudiantes. Dichos materiales no siguen una secuencia pedagógica adecuada al desarrollo infantil, desinforman y ponen en riesgo la vida de niñas y niños al fomentar la obediencia acrítica y el silencio en el entorno familiar, en un país con 9 denuncias de abuso sexual hacia la infancia al día²⁰ y donde el 95% de los abusos se produce en los hogares. Con la entrega de estos materiales para las casas, el Estado traslada su responsabilidad educativa en un tema

¹⁹ CRC/C/PRY/CO/4-6, par.. 26.d.

²⁰ Análisis realizado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia, la Asociación Familias por la Educación Integral en el Paraguay y la Red de Organizaciones que trabajan en la temática de VIH: <https://feipar.org/wp-content/uploads/2024/09/Analisis-ESAE-1-2-y-3-web-.pdf>

clave y sensible a los propios hogares, ámbito en el que se produce la mayor cantidad de abusos.

El analfabetismo afecta desproporcionadamente a mujeres indígenas, en total un 27,1% de toda la población indígena del país, siendo de 30,5% en mujeres indígenas²¹. Igualmente alcanza más a personas y a mujeres con discapacidad. No existen políticas públicas que garanticen la continuidad de la escolarización de las adolescentes y niñas madres.

Recomendaciones

- a) Cancelar el Programa de Educación en la Afectividad y la Sexualidad en la Escuela (EASE) y dar inicio al desarrollo de una política de educación en sexualidad con enfoque de género y derechos humanos.
- b) Limitar la indebida influencia de sectores religiosos ultraconservadores, contrarios a los derechos de las mujeres, en las definiciones de la política educativa y propiciar una participación social que incluya a organizaciones defensoras de derechos de las mujeres e igualdad de género.
- c) Atender prioritariamente el acceso de mujeres indígenas a la educación y alfabetización, la inclusión educativa de mujeres con discapacidad y la continuidad educativa de niñas y adolescentes madres.

Artículo 11

En Paraguay un 61% de las mujeres de 15 años y más está trabajando²²; sin embargo, su promedio de ingresos laborales es 24% inferior al de los hombres, aunque tienen mayor escolaridad²³. No existen políticas decididas para enfrentar esta desigualdad. La mayor parte de la fuerza trabajadora femenina se emplea en sectores más afectados por la informalidad, casi un tercio como trabajadora por cuenta propia y un 15,9% en empleo doméstico.

Pese a su magnitud y a los avances legales, el trabajo doméstico continúa discriminado en los hechos. En 2019 se aprobó la [Ley Nº 6338](#) Que modifica el artículo 10 de la Ley Nº 5407/15, reconociendo la igualdad salarial del empleo doméstico. Sin embargo, no se ha reglamentado aún la [Ley Nº 5407/2019](#) del Trabajo Doméstico, no se fiscaliza el cumplimiento de estas leyes,

²¹ Ver: <https://marketdata.com.py/educacion/economia-facil/educacion-y-fuerza-de-trabajo-censo-indigena-expone-la-realidad-de-las-comunidades-nativas-en-paraguay-136796/>

²² Instituto Nacional de Estadísticas (INE), <https://www.ine.gov.py/noticias/2775/situacion-de-la-mujer-en-el-mercado-laboral-paraguayo-datos-de-la-ephc-2025>.

²³ <https://www.paraguay.com/nacionales/mas-preparadas-menos-pagadas-la-realidad-laboral-de-las-mujeres-paraguayas>.

no se sanciona su incumplimiento ni hay medidas para acelerar la inclusión de trabajadoras domésticas en el seguro social jubilatorio.

La [Ley N° 6339/2019](#) del empleo a tiempo parcial precariza las condiciones laborales de trabajadoras domésticas, quedando muchas fuera de las condiciones establecidas y siendo excluidas de los registros y del acceso al sistema previsional. La trabajadoras rurales indígenas del Chaco están afectadas por la [Ley N.º 3050/2006](#), que establece condiciones relativas a la ayuda mutual hospitalaria, pero excluye el derecho a la jubilación. [La Ley N.º 6279](#) obliga a contratar a personas de comunidades indígenas a cargos públicos no electivos, pero no está reglamentada, no se cumple ni prevé mecanismos para incluir a mujeres.

Se estima que el criadazgo afecta a unos 40.000 niñas y niños en el Paraguay²⁴; sin embargo, no se ha aprobado el proyecto de ley que busca erradicar esta práctica²⁵.

Aunque existe obligación legal de incluir a personas con discapacidad en el empleo público, solo representan el 0,5% del funcionariado estatal y apenas 19 instituciones estatales alcanzan o superan el cupo obligatorio del 5%. Aunque un 43% de ellas tiene educación superior, es excepcional que ocupen cargos de responsabilidad, siendo relegadas a tareas operativas²⁶.

Recomendaciones

- a) Promover la formalización del empleo para las mujeres y políticas para erradicar la discriminación salarial, con atención al acceso efectivo de trabajadoras domésticas al salario digno, partiendo del mínimo vigente.
- b) Reglamentar la Ley del Trabajo Doméstico, establecer políticas de fiscalización y promover la inclusión de trabajadoras domésticas al sistema de previsión social, garantizando alcanzar a las trabajadoras por día en diversos domicilios, que quedan hoy excluidas de los parámetros vigentes.
- c) Establecer sistemas que garanticen jubilación para trabajadoras excluidas de los sistemas, en especial mujeres en trabajos informales, trabajadoras domésticas y trabajadoras rurales indígenas.
- d) Aprobar el proyecto de ley que prohíbe y establece sanciones para el criadazgo, así como políticas para erradicarlo.
- e) Cumplir la contratación obligada de personas con discapacidad en el sector público, incluyendo acciones que garanticen la inclusión igualitaria de mujeres con discapacidad, así como su promoción a cargos de responsabilidad.

²⁴ Ver: <https://www.lanacion.com.py/pais/2026/01/15/criadazgo-cerca-de-40-mil-ninos-y-adolescentes-no-viven-con-sus-padres-en-paraguay/>

²⁵ Ver: <https://www.hoy.com.py/nacionales/2026/05/26/buscan-sancionar-penalmente-el-trabajo-infantil-peligroso-y-erradicar-el-criadazgo>

²⁶ Fundación Saraki, [Informe-de-participacion-y-autonomia-economica-de-mujeres-con-discapacidad-en-paraguay.pdf](#)

- f) Reglamentar y cumplir la Ley N.º 6279/2019, incluyendo la obligación de contratar a mujeres indígenas.

Artículo 12

La salud de las mujeres en Paraguay está marcada por inequidades sociales, disparidades territoriales y una creciente carga de enfermedades no transmisibles. Según proyecciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Razón de Mortalidad Materna (RMM) se sitúa en 61,2 por cada 100.000 nacidos vivos. Aunque las zonas urbanas muestran avances hacia la meta nacional de <50, la región del Chaco registra tasas de hasta 95,0, evidenciando barreras estructurales en acceso a controles prenatales mínimos y una desconexión con la pertinencia intercultural (datos monitoreados por la Dirección General de Vigilancia de la Salud)²⁷.

El aborto continúa siendo una de las principales tres causas de mortalidad materna en el país, siendo atribuido a esta causa un 12% de los casos registrados en el sistema público entre 2015 y 2022²⁸. Sin embargo, el tratamiento del tema continúa siendo limitado por parte del Estado, impidiéndose la prevención de esta causa de mortalidad.

Persiste la violencia obstétrica, pero se carece de registros estadísticos o estudios específicos a nivel oficial. Esta problemática constituye una de las principales barreras de confianza, en particular, mujeres de comunidades indígenas reportan esto como impedimento para recurrir al sistema formal de salud.

En el ámbito oncológico, el Instituto Nacional del Cáncer reporta coberturas de tamizaje aún insuficientes (PAP: 34,5%; Mamografía: 22,0%), situándose por debajo de los objetivos de la OPS/OMS Paraguay, a pesar del marco legal de la Ley N.º 6.211/2018. Paralelamente, el perfil metabólico revela desafíos sistémicos: el 64,8% de las mujeres presenta exceso de peso. En salud mental, área regulada bajo la Ley N.º 7.018/2022, se documenta una prevalencia de depresión del 12.5% en mujeres.

Como avance estratégico, la expansión del sistema de gestión informática en los establecimientos públicos ha logrado digitalizar el 95,2% de los partos institucionales y se han habilitado nuevos establecimientos, aunque con graves deficiencias operativas.

Recomendaciones

- a) Aumentar el gasto público en salud para abordar las barreras institucionales, geográficas, económicas, de infraestructura, lingüísticas y culturales que hoy limitan el acceso a los servicios integrales y de calidad.

²⁷ <https://dgvs.mspbs.gov.py/>

²⁸ Indicadores de mortalidad – INDIMOR, período 2015-2022.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fdigies.mspbs.gov.py%2Fwp-content%2Fuploads%2FINDIMOR-2015-2022-modificado-ultimo.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

- b) Ampliar el alcance de los programas de prevención de la mortalidad materna, de erradicación de la violencia obstétrica y de prevención de la mortalidad materna por causas evitables, como las complicaciones del aborto.
- c) Garantizar la cobertura de sistemas de detección y atención a problemas de salud que afectan específicamente a mujeres, así como la provisión suficiente de medicamentos en el sistema público, priorizando zonas rurales, comunidades indígenas y comunidades de áreas periféricas.

Artículo 13

En Paraguay el trabajo no remunerado doméstico y de cuidados está altamente feminizado. El 71% del trabajo no remunerado recae en las mujeres y 65% del trabajo remunerado en los hombres. Las mujeres dedican tres veces más tiempo al trabajo doméstico no remunerado y dos veces más tiempo al cuidado no remunerado²⁹. Dichas desigualdades limitan la autonomía económica de las mujeres e impiden su acceso a empleos remunerados y formales, así como a otras fuentes de ingreso. Pese a ello, un 38,5% de los hogares paraguayos tienen como cabeza de familia a una mujer.

En términos de inclusión financiera, las mujeres también se encuentran en desventaja, pues representan solo el 44% de las cuentas de depósito y el 40% del acceso al crédito, según datos del Banco Central del Paraguay³⁰.

Recomendaciones

- a) Establecer políticas de acceso a empleos formales, fuentes de ingreso suficientes para las mujeres, especialmente para quienes son cabeza de hogares.
- b) Promover la redistribución del uso del tiempo de manera equitativa entre mujeres y hombres, en especial en trabajos no remunerados domésticos y de cuidado.

Artículo 14

Las mujeres rurales enfrentan obstáculos para participar en las decisiones sobre desarrollo rural y acceder a tierra, crédito, asistencia técnica, comercialización, salud, educación y vivienda adecuada. La concentración de la tierra, el agronegocio y las actividades extractivas debilitan la agricultura familiar y sus medios de subsistencia. Los hogares encabezados por mujeres registran mayor inseguridad alimentaria: 28,98%, frente al 22,22% de los

²⁹ Datos de la Encuesta de uso del tiempo 2016. Ver: Dobrée, Patricio (coord.) (2019), *Usos del tiempo y desigualdades en Paraguay*, Asunción: CDE. [19-06-07 TIEMPO CDE.indd](#)

³⁰ Ver: <https://www.forbes.com.py/forbes-women/brechas-invisibles-barreras-aun-frenan-inclusion-financiera-femenina-n92127>.

encabezados por hombres. Se estima que unas 246 comunidades campesinas enfrentan órdenes de desalojo o procesos de criminalización (que afectan también a mujeres lideresas) para realizar desalojos arbitrarios. Estas situaciones podrían ocasionar la pérdida de viviendas, cultivos y medios de subsistencia. Las políticas agrarias aún no garantizan el reconocimiento de las mujeres como productoras, su acceso a la titularidad de la tierra ni su participación efectiva³¹.

El cierre de la sede del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en Asunción³², decidido sin consulta a los 19 pueblos indígenas, profundizó el abandono institucional y las barreras para acceder a tierra, documentación y otras políticas públicas. La escasa respuesta estatal se refleja en que, entre 2023 y mayo de 2025, el INDI adquirió apenas 107 hectáreas para cinco comunidades. A ello se suma la exclusión de mujeres de los procesos de consulta y de las decisiones sobre proyectos extractivos y ambientales que afectan sus territorios, medios de vida y seguridad alimentaria³³.

Las defensoras campesinas e indígenas enfrentan desalojos y criminalización, mientras periodistas y comunicadoras sufren amenazas, violencia de género, acoso digital y hostigamiento judicial. Un estudio de 2024 concluyó que un el 69,3% de las mujeres periodistas declaró haber sufrido violencia, frente al 51,2% de los hombres³⁴. Paraguay no ha avanzado con la aprobación del proyecto de ley de protección de periodistas y defensores de derechos humanos, una medida ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵. No obstante, el grupo parlamentario del partido de gobierno impulsó otra iniciativa³⁶ que elimina la participación de sociedad civil y gremios de periodistas, cancela la coordinación interinstitucional y concentra las decisiones en el Ministerio del Interior, sin órgano independiente, presupuesto propio ni medidas eficaces³⁷.

Desde 2022 está vigente la [Ley N.º 6940](#), que previene y sanciona actos discriminatorios contra afrodescendientes, reglamentada en 2024. No obstante, son frecuentes los actos discriminatorios raciales, sin mayores consecuencias. El Instituto Nacional de Estadísticas

³¹ Franceschelli, I., y González Cáceres, A. (2025). Paraguay: la paradoja de un granero vacío. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2025* (pp. 185-196). Asunción, Codehupy; Yampey, O. T., González Cáceres, A., y Marecos, E. (2025). Contrarreforma agraria: concentración de tierras, extractivismo y violencia estatal. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2025*, op. cit., (pp. 221-235).

³² Violando la normativa nacional que obliga a tener sede en la ciudad de Asunción.

³³ Rodríguez Olmedo, N. P. (2025). Resistencia indígena frente a un modelo «productivo» de profunda exclusión. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2025*, op. cit., (pp. 51-64).

³⁴ Ver: <https://seguridadperiodistas.org.py/reveladores-datos-de-estudio-y-encuesta-sobre-violencia-contra-periodistas/>

³⁵ Proyecto de Ley “De Protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos. <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/128109>

³⁶ Proyecto de ley. #Expediente: S-2503069. <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/150188>

³⁷ Isasi, W. (2025). Defender derechos humanos bajo un gobierno que persigue, espía y criminaliza. En Codehupy (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2025* (pp. 369-380), op. cit.; Cano, L., y Berro, M. (2025). *S.O.S. Periodista: ¿Cómo visibilizar casos de violencia? Registro de casos emblemáticos en Paraguay*. Asunción, TEDIC.

rechazó recopilar información censal sobre esta población en 2022, dificultándose así la visibilidad y la generación de políticas públicas de inclusión con alcance a mujeres afrodescendientes.

Las mujeres trabajadoras sexuales sufren múltiples formas de discriminación, exclusión y violencia institucional, sin que se verifiquen iniciativas estatales para subsanar estos hechos y brindar igualdad de oportunidades de acceso a salud, educación, empleo, justicia y trato digno.

Entre 2000 y 2025, la población femenina privada de libertad creció en 404%. De 1.084 mujeres, 497 estaban procesadas o condenadas por hechos vinculados a drogas, principalmente microtráfico, y 306 permanecían con prisión preventiva. La política contra las drogas afecta desproporcionadamente a mujeres pobres, adultas mayores y cuidadoras, sin considerar violencia, coerción o dependencia económica³⁸. Resulta llamativo que el Complejo Penitenciario para Mujeres (COMPLE), penitenciaría exclusiva de mujeres, donde se concentra el 94,6% de las mujeres privadas de libertad, no registre ninguna persona LGBTQ+. Las mujeres lesbianas enfrentan restricciones a visitas íntimas, pese a no existir prohibición normativa. En julio de 2026, en penitenciarías donde se alojan hombres se registraban 37 personas LGBTQ+, sin datos desagregados. Las mujeres trans son alojadas en cárceles de varones y espacios improvisados, expuestas a violencia y discriminación.

Recomendaciones

- a) Garantizar que las políticas agrarias reconozcan a las mujeres como productoras, así como su acceso a la titularidad de la tierra y participación efectiva en las políticas públicas.
- b) Garantizar el cumplimiento de los procesos de consulta a comunidades y mujeres indígenas, su acceso a la tierra y evitar el desarrollo de proyectos extractivos y ambientales que dañan sus territorios, medios de vida y seguridad alimentaria.
- c) Aprobar una ley de protección de periodistas y defensoras/es de derechos humanos, con participación de organizaciones de sociedad civil y gremios.
- d) Garantizar que las mujeres lesbianas y bisexuales privadas de libertad accedan a las visitas íntimas, así como condiciones dignas para las mujeres trans en prisión.
- e) Establecer políticas de prevención relativas a hechos punibles que impactan fuertemente en la cantidad de mujeres privadas de libertad, como el microtráfico.
- f) Generar políticas dirigidas a sectores particularmente invisibilizados, como las mujeres afrodescendientes, y afectados por la discriminación múltiple, como las trabajadoras sexuales.

³⁸ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2025). *Informe especial N.º 08/2025. Impacto de la política de drogas en las mujeres privadas de libertad (microtráfico)*. <https://mnp.gov.py/wp-content/uploads/IE08.pdf>

Artículo 15

Los Juzgados de Paz constituyen la primera línea responsable de otorgar medidas de protección a mujeres víctimas de violencia doméstica y violencia de género. Es necesario fortalecer sus capacidades estructurales y presupuestarias, así como superar los aspectos de cultura institucional que impiden el acceso a justicia a mujeres que acuden ante situaciones de violencia³⁹.

La Escuela Judicial, dependiente del Consejo de la Magistratura, convirtió la Cátedra de Género en un seminario optativo⁴⁰. Esta medida podría debilitar los esfuerzos institucionales orientados a garantizar la igualdad y la no discriminación en la formación de futuros operadores de justicia.

Persisten decisiones judiciales que reproducen estereotipos de género y pueden dar lugar a prácticas discriminatorias, lo que plantea desafíos para la plena incorporación de los estándares de igualdad y no discriminación en la administración de justicia.

Se incumplen normas inclusivas ya aprobadas, como la [Ley N.º 6530](#) que reconoce la lengua de señas, impidiendo el acceso a la justicia de mujeres con discapacidad auditiva.

Recomendaciones

- a) Fortalecer los juzgados de paz, dotándolos de mayor infraestructura, presupuesto y sensibilizar a personas operadoras de justicia que reciben y tramitan denuncias de violencia doméstica y violencia de género.
- b) Transversalizar la perspectiva de género en el trabajo de personas operadoras de justicia.
- c) Instar al Consejo de la Magistratura a que, a través de la Escuela Judicial, reincorpore la cátedra de género como asignatura obligatoria en la formación especializada de la magistratura, con capacitaciones enfocadas para evitar que se sigan dictando fallos discriminatorios.
- d) Cumplir con normas y estándares que garanticen la inclusión y el acceso a la justicia de sectores específicos de mujeres, como las mujeres con discapacidad, entre otros afectados por exclusiones y discriminaciones.

³⁹ Para una evaluación de la situación de acceso a la justicia de mujeres en situación de violencia, ver: <https://www.cjfeminista.org/barreras-y-nudos/>

⁴⁰ Ver: <https://ej.edu.py/wp-content/uploads/2024/06/MALLA-ABRIL-2024-APROBADA.pdf>

Artículo 16

El Estado no ha eliminado las excepciones establecidas para contraer matrimonio a partir de los 16 años (consentimiento de los padres, tutores o jueces), lo que facilita la validación legal de uniones tempranas y forzadas⁴¹, incumpliendo las reiteradas recomendaciones del Comité⁴².

La Corte Suprema de Justicia no tiene suficiente presupuesto para aplicar la Ley N.º 1914/2002, que exonera el pago de la prueba de ADN a las personas que no tienen recursos para financiarla, en el marco de los juicios de filiación. No se han eliminado las barreras de acceso que exigen a las mujeres demostrar la falta de medios económicos y contar con un dictamen favorable de la Fiscalía y de la Defensoría de la Niñez.

No se han dictado leyes para cumplir con la recomendación anterior del Comité relativa a la inclusión de los bienes intangibles dentro del concepto de bienes matrimoniales conjuntos⁴³.

Recomendaciones

- a) Adoptar medidas para eliminar excepciones a la edad mínima para contraer matrimonio, garantizando que tales excepciones requieran autorización judicial y únicamente con el consentimiento previo, libre e informado de las adolescentes interesadas.
- b) Dotar de suficiente presupuesto para el cumplimiento de la [Ley N.º 1914/2002](#), eliminando barreras de acceso en demandas de filiación.
- c) Implementar la recomendación del Comité respecto al cumplimiento de medidas legales para reconocer y compensar la desigual distribución del trabajo no remunerado realizado por las mujeres, incluyendo las compensaciones económicas, tras la disolución de la comunidad de gananciales.

⁴¹ Ver: <https://www.cdia.org.py/2025/10/10/boletin-del-dia-de-la-nina-alerta-sobre-un-pais-donde-la-pobreza-y-la-violencia-siguen-marcando-sus-vidas/>

⁴² CEDAW/C/CO/7, párrafo 47.a.

⁴³ CEDAW/C/CO/7, párrafo 47.c.