



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**  
**Informe de Pasantía**

**Migrantes y Trata de Personas, en el marco de la  
agenda de derechos en Uruguay, período 2005 –  
2019**

**Gabriela Gallicchio**  
Tutor: Jaime Yaffé

2020

## Índice

I Introducción.....	3
II Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas (Diciembre, 2018).....	7
III Posición de la INDDHH sobre la situación de Migrantes y Trata de Personas en Uruguay.....	13
IV Marco Legislativo Nacional sobre Migrantes y Trata de Personas.....	17
V Principales acciones realizadas por el Estado uruguayo para otorgar derechos a migrantes y combatir el delito de la Trata de Personas (2005 – 2019).....	23
VI Conclusiones Finales.....	30
Referencias Bibliográficas.....	33

## **I) Introducción**

Ingresé en Julio de 2019 al Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH), como pasante de la Licenciatura de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, para realizar mi finalización de grado.

La INDDHH fue creada por la Ley No. 18.446 del 24 de diciembre de 2008 y aunque depende del presupuesto nacional goza de autonomía e independencia plena.<sup>1</sup> Dentro de sus competencias se encuentran: “...*la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el Derecho Internacional.*” (Ley 18.446 Artículo 1, 2008)<sup>2</sup>

El trabajo de la INDDHH consiste principalmente en verificar, que el Estado uruguayo cumple con las normas internacionales que protegen los DDHH (es decir, los acuerdos y pactos asumidos por el Estado en dicha materia) e informar el estado de situación al gobierno y a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como también sugerirle su accionar en función del cumplimiento de esos acuerdos. Le compete encontrar y supervisar las fallas en el ámbito público o privado, los vacíos legales y las carencias burocráticas que limitan determinadas acciones o procedimientos en el acceso a derechos o contención de situaciones vulnerables, ampliando la brecha de exclusión y generando discriminación. Debe investigar y derivar al organismo competente las denuncias recibidas y vigilar el curso de las mismas, en palabras de la INDDHH: “...*dar cumplimiento a requerimientos tanto de las organizaciones nacionales de derechos humanos, como de los organismos internacionales de control de los tratados de Derechos Humanos de los que el país es parte*”. (Marco Jurídico de la INDDHH, 2014, Pág. 9).

La propuesta de la INDDHH fue trabajar sobre los derechos cívicos y políticos, generando material que el área de estudios utilizaría en la elaboración de sus informes para el Examen Periódico Universal (EPU)<sup>3</sup>2020 en la ONU.

<sup>1</sup> Ley 18.446: Artículo 2 (Autonomía).- “*La INDDHH no se hallará sujeta a Jerarquía y tendrá un funcionamiento autónomo no pudiendo recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad*”

<sup>2</sup> Ley 18.446 Artículo 1 (Creación) (\*) Notas: Redacción dada por: Ley N° 18.806 de 14/09/2011 artículo 1.

<sup>3</sup> Examen Periódico Universal (EPU): “...*consiste en un proceso de revisión de la situación de los derechos humanos de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. El objetivo es mejorar la situación de derechos humanos en todos los países y abordar las violaciones de los*

La primera actividad que se me asignó fue la lectura de materiales de Naciones Unidas<sup>4</sup> y de la INDDHH<sup>5</sup> Paralelamente tuve reuniones con referentes de las distintas áreas que componen la INDDHH: Denuncias, Descentralización, Educación y Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNP)<sup>6</sup>. En dichas reuniones recibí información sobre el funcionamiento de cada área y pude realizar consultas. Esta etapa duró aproximadamente un mes y fue muy útil para conocer y comprender el funcionamiento de la INDDHH.

Fui invitada a la VIII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, realizada el día 26 de julio de 2019 en el Complejo Municipal SA.CU.DE. del barrio Casavalle de Montevideo. En ella participaron las organizaciones sociales<sup>7</sup> que conforman la INDDHH, su Consejo Directivo y empleados. El tema de la Asamblea fue “Derechos Humanos Estrategias para su Exigibilidad”. Fue una jornada de 7 horas en la que se formaron 3 grupos de trabajo. Pude participar en mi calidad de pasante en el grupo: “Exigibilidad del derecho a la no discriminación por razones de diversidad sexual, étnico-racial, discapacidad y/o género; así como acceso a los derechos humanos de los colectivos que sufren discriminación.” Se realizó una lista para establecer el orden de intervención la cual fue administrada por un empleado de la INDDHH. Se realizaron exposiciones que tenían como tiempo límite 3 minutos por persona. No se admitieron interrupciones por lo que no hubo debate. Dos personas tomaron notas de las exposiciones las que finalmente fueron presentadas en forma escrita y oral ante la Asamblea y que formaran parte del informe de ésta.

Se expresó la necesidad de la presencia de autoridades de gobierno tanto nacional como departamental. En el grupo que participé asistió parcialmente una Edila de la Junta Departamental de Montevideo (JDM), que en su breve exposición hizo referencia a que se llevaba la idea de la creación de un protocolo de intervención para casos de discriminación en centros educativos.<sup>8</sup>

---

derechos humanos. En la actualidad el EPU es el único mecanismo universal de éste tipo y se basa en los siguientes documentos: el informe nacional proporcionado por el Estado, la compilación de informes de expertos y grupos de trabajo independientes (procedimientos especiales, órganos de tratados de derechos humanos y otras entidades de las Naciones Unidas) y el resumen de la información proporcionada por la INDDHH y otros actores interesados, como las organizaciones sociales.” Informe Anual de la Asamblea General 2018, INDDHH, pág. 22.

<sup>4</sup>Manual sobre la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos”

<sup>5</sup> “Plan Estratégico de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo 2019-2023” Aprobado por el Consejo Directivo el 19 de Febrero de 2019./ “Informe Anual de la Asamblea General 2018”/“Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y su participación en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos. La Experiencia Uruguaya. Gutierrez –Navarrete/ “Marco Jurídico” INDDHH.

<sup>6</sup> Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y los Tratos Crueles (MNP): “es una entidad de control, dotada de autonomía funcional, que opera dentro de la estructura de la INDDHH en virtud del artículo 83 de la ley 18.446(...) El MNP fue creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por Uruguay por la ley 17.914. Tiene como fin prevenir prácticas de tortura u otras formas de maltrato hacia las personas privadas de libertad. Su actuación preventiva consiste en la realización de inspecciones regulares, no anunciadas, a centros de privación de libertad, formulación de recomendaciones a las instituciones del Estado para proponer medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de maltrato y tortura, y brindar asesoramiento en cuanto a la legislación vigente o proyectos de la ley tendientes a reducir las situaciones de encierro institucional.” Informe Anual a la Asamblea General 2018, INDDHH, Pág. 15.

<sup>7</sup> Había organizaciones sociales de todo el país que trabajan diversas situaciones de vulnerabilidad: migrantes, discapacidad, derechos de los niños, violencia de género, cultura indígena, vivienda, entre otras.

<sup>8</sup> Propuesta que realicé en mi intervención.

Esta Asamblea que la INDDHH realiza de forma anual es un insumo fundamental para la elevación de información, ya que las organizaciones que la componen y trabajan de forma directa en la atención a las distintas problemáticas sociales, son las que recogen no solamente datos sino experiencias y en muchos casos brindan soluciones. Considero importante la asistencia con el consecuente compromiso de autoridades de diferentes órganos, organismos y corporaciones tanto del ámbito público como privado (ministerios, parlamento, sindicatos, autoridades sanitarias, autoridades municipales, direcciones, juntas, asociaciones, gremios de la educación, etc), que participen como oyentes sin voz ni voto para evitar la politización de la asamblea. El ejemplo de la Edila de la JDM refleja la importancia de la participación a la que hago referencia.

El primer producto realizado para el área de estudios fue una sistematización de todos los informes de la INDDHH de acuerdo a estándares internacionales, con el objetivo de establecer si la posición de la INDDHH estaba siendo debidamente argumentada conforme a la normativa internacional vigente. Por tanto dicha sistematización está compuesta por un cuadro que contiene todas las citas utilizadas en los informes que hacían referencia a pactos y acuerdos internacionales en DDHH y también aquellas que tenían como referencia las leyes nacionales. No había antecedentes en la INDDHH de un trabajo con dichas características, por lo que requirió de una exhaustiva revisión de todos los informes que se presentan en el EPU. Dicho insumo me llevó aproximadamente un mes y fue fundamental para conocer la situación de los DDHH en Uruguay.

El segundo producto fue un compendio sobre dos temas a mi elección: migrantes y trata de personas.<sup>9</sup> Este compendio tenía como objetivo recabar lo expresado en toda la documentación de la INDDHH sobre ambos temas. Tampoco había antecedentes de una recopilación de esas características. El material para ambos trabajos fue proporcionado por el área de estudios.

El presente informe de pasantía, es el cierre de éste proceso de aprendizaje en la INDDHH y con él intentaré establecer el estatus de situación sobre migrantes y trata de personas, en el marco de la agenda de DDHH de Uruguay en el período 2005–2019, teniendo como parámetro el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas (PMMSOR-ONU). ¿Por qué es importante para la ciencia política estudiar los DDHH, la situación de los migrantes en Uruguay y los delitos ligados a ella como lo es la trata de

<sup>9</sup> La trata de personas es un delito que posee una fuerte conexión con la migración irregular, por lo que su elección estuvo vinculada a la complementación del tema migrantes.

personas? Cualquier acción del Estado requiere una distribución de recursos públicos, por lo que la aplicación de una política pública orientada a la inclusión de migrantes tanto residentes como irregulares en la sociedad uruguaya es financiada por el Estado y ejecutada por su aparato burocrático. Las acciones realizadas a través de los diferentes órganos y organismos estatales, respaldadas por un marco legislativo promigrante, anti-xenófobo y anti-discriminatorio concebido durante el período de estudio, relatan la existencia de una ideología progresista basada en la inclusión social y en la construcción de una democracia que empodera a las minorías. Los migrantes del último proceso migratorio en Uruguay, han sido como minoría objetivo de las políticas públicas en los gobiernos frenteamplistas, portadores de una marcada ideología progresista. Por tanto, cabe destacar la relevancia que tienen para la ciencia política, los temas elegidos para el desarrollo de este informe, desde una mirada de las políticas públicas hacia los migrantes y desde la perspectiva de los DDHH enmarcada tanto en la normativa internacional, así como también en la tradición nacional que construye una ciudadanía inclusiva y receptiva de los flujos internacionales de población.

En la sección II, realizaremos una revisión de algunos objetivos y acciones que promueve el PMMSOR-ONU, en base a 6 ejes temáticos, ellos son: la plena integración y participación en la sociedad de los migrantes; acciones para garantizar el acceso a la documentación de los migrantes; medidas que garanticen el acceso a salud, vivienda, educación y trabajo; medidas para combatir la discriminación contra los migrantes. Respecto a la trata de personas revisaremos las acciones que promuevan: la prevención de la explotación de trabajadores migrantes y las garantías para que las víctimas de la trata, tengan acceso a recursos legales efectivos.

En la sección III veremos las posiciones y observaciones de la INDDHH<sup>10</sup> sobre la situación de los migrantes en Uruguay; en la sección IV revisaremos la legislación nacional sobre ambos temas en el período 2005–2019; en la sección V analizaremos las principales acciones realizadas por el Estado uruguayo para otorgar derechos a migrantes y combatir el delito de la Trata de Personas 2005-2019 y así definir si se ajustan a las recomendaciones, objetivos y acciones del PMMSOR-ONU. Finalizaremos en la sección VI con las conclusiones finales.

---

<sup>10</sup> Las posiciones y observaciones de la INDDHH se basan en el corpus juris internacional sobre DDHH.

## **II) Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas (Diciembre, 2018)<sup>11</sup>**

En esta sección conoceremos las recomendaciones y acciones que promueve el PMMSOR-ONU entorno a los temas planteados en nuestros 6 ejes temáticos.<sup>12</sup> Por su importancia y reciente aprobación el PMMSOR-ONU será nuestro parámetro para establecer si lo realizado por el Estado uruguayo sobre migración y el delito de la trata de personas, cumple con los estándares internacionales en DDHH.

Es importante destacar que el PMMSOR-ONU reconoce a la migración como característica natural de la globalización, de nivel interregional, siendo todas las naciones países de origen, tránsito y destino a la vez.

Se plantea la necesidad de abordar la migración desde una misma concepción, siendo el objetivo principal garantizar la información a los migrantes sobre sus derechos, obligaciones y opciones para una migración segura, ordenada y regular y generar conciencia del riesgo que conlleva la migración irregular.

Se pretende reducir el riesgo y la vulnerabilidad que surgen en las diferentes etapas del proceso migratorio. Uno de los propósitos de este pacto es que los migrantes participen en las sociedades receptoras de forma inclusiva, destacando sus contribuciones positivas, promoviendo en todo momento la cohesión social.

El PMMSOR-ONU se basa en 10 principios rectores de los cuales destacamos 6:

1. Cooperación Internacional: si bien el pacto carece de vinculación jurídica, entiende que la migración requiere de una cooperación internacional a nivel regional y bilateral; 2. Soberanía Nacional: cada país determina el tipo de legislación migratoria y como regular la migración, en base al derecho internacional; 3. Estado de Derecho y Garantías Procesales: tanto el Estado de Derecho, el acceso a la justicia y las garantías procesales, son fundamentales para garantizar la igualdad de los migrantes; 4. Desarrollo sostenible: este Pacto está basado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para la cual la migración abarca varias dimensiones y colabora en la obtención de resultados positivos en materia de desarrollo. La meta es alcanzar los “Objetivos

<sup>11</sup> Aprobado por la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018 Tema 10 del programa provisional\* Documento final de la Conferencia” Asamblea General de las Naciones Unidas. El texto en su totalidad se encuentra en el siguiente link <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

<sup>12</sup> La plena integración y participación en la sociedad de los migrantes; acciones para garantizar el acceso a la documentación de los migrantes; medidas que garanticen el acceso a salud, vivienda, educación y trabajo; medidas para combatir la discriminación contra los migrantes. Respecto a la trata de personas revisaremos las acciones que promuevan: la prevención de la explotación de trabajadores migrantes; las garantías para que las víctimas de la trata, tengan acceso a recursos legales efectivos.

de Desarrollo” con el potencial de la migración; 5. Enfoque pangubernamental: la migración como realidad pluridimensional debe ser tratada desde varios sectores y niveles del gobierno, con el fin de brindar un abordaje transversal y coherente a dicha realidad; 6. Enfoque pansocial: la migración debe ser abordada desde un “compromiso social” en el que participen los diferentes actores sociales, políticos, públicos y privados; educativos, sindicales y corporativos, etc.

El marco de cooperación de este PMMSOR-ONU, está basado en los 23 objetivos de la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”<sup>13</sup>, reafirmando dichos objetivos y acciones que serán utilizadas para el logro de una migración segura, ordenada y regular en todo el ciclo migratorio.

En relación a los ejes temáticos de este informe de los 23 objetivos destacamos: detallar información exacta en todas las etapas de la migración; velar por el acceso a la documentación; facilitar el acceso al trabajo decente, de forma equitativa y ética; prevención, combate y erradicación de la trata de personas; brindar a los migrantes servicios básicos; eliminar la discriminación promoviendo un discurso público que modifique la percepción de la migración.

Estos objetivos se corresponden a una lista de acciones que nos ayudarán a definir, si la legislación nacional y las políticas aplicadas por los gobiernos progresistas de Uruguay (2005-2019) en el marco de la agenda de derechos, cumplen con los estándares internacionales sobre migración y trata de personas.

En cuanto al acceso de información en todo el proceso migratorio, la creación de un sitio web nacional con toda la información pertinente para las diferentes etapas de dicho proceso, es una de las acciones recomendadas por el PMMSOR-ONU.

Lo siguiente es ser cooperativo a la hora de compartir información tanto a nivel bilateral, regional e internacional, incluyendo bases de datos conjuntas con la debida protección de los datos personales. La idea es generar información para aplicar políticas migratorias más específicas.

Crear puntos de información en rutas migratorias, para derivar a los migrantes a servicios de apoyo en cuestiones de género y/o infantil. Brindarles la oportunidad de comunicación con el consulado de su país e informar de forma clara y detallada sus derechos, opciones de migración regular o de regreso, etc. Brindar a los migrantes toda la información

<sup>13</sup> Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, realizada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de setiembre de 2016.

relevante a la llegada al país: cómo obtener permisos de trabajo y residencia, cómo obtener servicios básicos, acceso a la justicia para denuncia de violación de sus derechos, etc.

El siguiente punto es velar por el acceso a la documentación. Es importante que los nacionales tengan pruebas de su nacionalidad que puedan determinar su identidad jurídica como migrantes: partidas de nacimiento, de matrimonio y defunción en todo el proceso migratorio. Las acciones para este objetivo son: realizar mejoras en el registro civil tratando de ser inclusivos, proporcionando documentación a quienes aún no la poseen y a ciudadanos residentes en otros países. Para ello es importante la inversión en tecnología y comunicación. Facilitar la interoperabilidad universalizando la documentación de viaje de acuerdo a los criterios de la Organización de Aviación Civil Internacional, recurriendo a la digitalización de los datos de forma reservada. Facilitar el acceso a la documentación personal como pasaportes y visas y que dichos trámites no sean discriminatorios. Reducir la apatridia mediante el otorgamiento de la nacionalidad de sus padres a los recién nacidos u otorgando la nacionalidad del Estado en el cual residen.

Facilitar el acceso al trabajo decente de forma equitativa y ética. El PMMSOR-ONU asume el compromiso de una revisión de los “mecanismos de contratación existentes”, con el fin de proteger a los migrantes de cualquier abuso y/o explotación a nivel laboral. Las acciones para dicho objetivo se centran en: firmar y ratificar los instrumentos internacionales sobre migración laboral internacional, derechos laborales, el trabajo decente y el trabajo forzoso. Lograr mejoras de agencias de empleo tanto públicas como privadas en función de las directrices internacionales. Prohibir que los empleadores cobren o trasladen honorarios de contratación a los trabajadores migrantes y así evitar la servidumbre por deudas, la explotación y el trabajo forzoso. Establecer mecanismos obligatorios y aplicables para observar y regular el sector de la contratación, etc..

Otras acciones son las que promueven la promulgación y aplicación de leyes nacionales que castiguen a quienes violan los DDHH y laborales, haciendo énfasis en el trabajo forzoso y el trabajo infantil; promover alianzas con empleadores, contratistas y proveedores para obtener condiciones necesarias para el trabajo decente evitando así abusos y explotación. También es importante la aplicación de normas y políticas que establezcan justicia y ética en la contratación y trabajo decente. La fiscalización y la vigilancia de todos los sectores laborales y sus empleadores para lograr el respeto a los DDHH en el ámbito laboral.

Como medidas que fortalezcan la migración laboral, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU) entiende que los trámites administrativos de residencia deben ser mínimos y que se deben aplicar estrategias contra la confiscación de contratos, documentos de viaje e identidad, para reducir el riesgo de los migrantes a los trabajos forzados, la explotación, la dependencia y la extorsión. Otro punto vital en lo laboral, es la igualdad de derechos y condiciones correspondientes al sector y protección laboral que los nacionales y que quienes se encuentran en situaciones laborales irregulares, abusivas e incluso de explotación puedan acceder a los mecanismos de denuncia correspondientes. Deben mejorarse las políticas y programas nacionales de movilidad laboral, teniendo en cuenta para ello las recomendaciones<sup>14</sup> al respecto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el fin de evitar el tráfico de migrantes.

Las acciones para la prevención, combate y erradicación de la trata de personas en el marco de la migración internacional, se enfocan en la cooperación internacional con el fin de investigar, enjuiciar y castigar la trata de personas y así desalentar la demanda de dicha explotación y terminar con la impunidad de quienes lucran con dicho delito. Específicamente se debe poner énfasis en la vigilancia de las rutas de migración irregular para evitar que las redes de trata y tráfico ilegal de migrantes puedan introducirlos ilegalmente. De esta manera se podrá proteger y prestar la debida asistencia a las víctimas de estos delitos. Nuevamente compartir información y cooperar de forma internacional, regional y bilateral es fundamental para conocer los movimientos, la economía y las condiciones que generan la trata de personas. La cooperación es importante para lograr detectar e interrumpir los caudales financieros que sostienen las redes de la trata, para lo cual deben integrarse a este trabajo unidades de inteligencia financiera y los reguladores de las instituciones financieras.

Hay que focalizar los esfuerzos en quienes corren riesgo de ser víctimas de la trata de personas o cualquier forma de explotación. Para ello el acceso a la justicia y la oportunidad de realizar denuncias sin represalias de detención o deportación, así como también el recibo de la asistencia apropiada, forman parte de las acciones para la prevención de la trata y explotación de personas.

La definición de trata de personas en la legislación y políticas nacionales, debe coincidir con la del derecho internacional para diferenciarlo del tráfico de migrantes. Las víctimas de la trata de personas deben recibir protección y no ser criminalizadas, sin perjuicio de cooperación

<sup>14</sup> Principios Generales y Directrices Prácticas de la OIT relativos a la Contratación Equitativa, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS) de la OIM.

alguna con las autoridades; también deben recibir asistencia psicológica y social y los recursos necesarios para poder permanecer en el país de destino temporal o permanentemente.

Se debe educar y concientizar a los ciudadanos a través de campañas focalizadas en como prevenir y denunciar estos casos. Capacitar a empleadores, funcionarios públicos y agentes del orden, para que logren identificar posibles casos de trata de personas. De alguna manera, generar una conciencia colectiva para darle un tratamiento nacional en varios niveles, tanto en la población como en el funcionariado estatal.

Las acciones indicadas para brindar a los migrantes los servicios básicos son: leyes y medidas que garanticen la no discriminación por raza, color, etnia, sexo, nacionalidad, etc. El pleno acceso a dichos servicios incluso en condiciones de irregularidad. Capacitar a los proveedores de servicios sanitarios para que la atención esté libre de discriminación y se respeten sus diferencias culturales. El PMMSOR-ONU manifiesta el compromiso para eliminar todo tipo de discriminación condenando y luchando contra expresiones, acciones y manifestaciones cuyo contenido evidencien racismo, xenofobia, discriminación, intolerancia y violencia racial hacia los migrantes. En palabras de la AGONU: *“Nos comprometemos además a promover, en colaboración con todos los sectores de la sociedad, un discurso público abierto y con base empírica sobre la migración y los migrantes que genere una percepción más realista, humana y constructiva a este respecto.”* (PMMSOR-ONU Año 2018, Pág. 27).<sup>15</sup> Las acciones para este objetivo comprenden: la creación de leyes que juzguen y penalicen, delitos y acciones que contengan cualquier tipo de discriminación y/o violencia hacia los migrantes. Capacitar a los agentes del orden y funcionarios públicos para la detección de estos delitos y cómo abordarlos. Lograr que tanto migrantes como sociedad realicen las denuncias de estos actos y que quienes sean partícipes de ellos rindan cuentas ante la Justicia, respetando en todo momento el derecho a la libertad de expresión. Una de las acciones para eliminar la discriminación, está relacionada con los medios de comunicación incluyendo internet. Se aspira a una capacitación y sensibilización del periodismo, con el fin de que la terminología utilizada sea la adecuada y a su vez cesen los recursos públicos para aquellos medios que se hagan eco de la xenofobia y la discriminación constante. Aunque el pacto entiende una vez más que debe cuidarse el derecho a la libertad de expresión de los medios.

Otras acciones que promueve el PMMOSR-ONU están orientadas a la prevención y detección de perfiles raciales. Debe darse respuesta en conjunto con las instituciones nacionales

---

<sup>15</sup> Página 27 <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>

de DDHH, dando garantías para el acceso a la denuncia y la Justicia. La promoción de campañas de concientización para modificar la percepción pública hacia la migración como medio para poner fin a la discriminación y estigmatización de la población migrante. Por último, en procura de la detección de la intolerancia y discriminación contra migrantes y diásporas, para apoyar la realización de actividades integradoras se requiere el compromiso no solo de migrantes, sino también de líderes políticos, religiosos, educadores, proveedores de servicios, trabajando incluso en campañas electorales.

### III) Posición de la INDDHH sobre la situación de Migrantes y Trata de Personas en Uruguay

En la introducción de este informe, describimos las competencias y roles que desempeña la INDDHH como garante de la aplicación del Derecho Internacional en la defensa de los DDHH en el Uruguay. Si bien puede expresar y declarar públicamente su posición, esto no implica un acatamiento de sus observaciones por parte del Gobierno. No obstante, dichas observaciones constituyen en todos los casos una referencia que no debería ser ignorada por el sistema político y social. Por lo tanto, la posición que dicha INDDHH ha sostenido desde sus informes, sobre la situación de los migrantes y la trata de personas en Uruguay, es una herramienta útil para la comprensión de ambos temas. Repasaremos dichas posiciones en los párrafos siguientes.

Respecto a la trata de personas<sup>16</sup> la INDDHH señala, que la componen delitos difíciles de identificar y que el Estado uruguayo tiene que actualizar su marco jurídico, prácticas y procedimientos de todas las instituciones que colaboran en la intervención de posibles casos de trata de personas.<sup>17</sup> Destaca la importancia que tienen las obligaciones asumidas por Uruguay y las recomendaciones al respecto de ONU como: la primacía de los DDHH de las víctimas de la trata, la prevención, la aplicación de medidas para evitar la participación o complicidad de funcionarios estatales, la protección y la asistencia a las víctimas evitando su criminalización y revictimización.

La INDDHH señala la vinculación existente entre la trata de personas y el fenómeno migratorio interno e internacional y de forma especial con los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Recuerda que Uruguay está obligado a respetar y asegurar los derechos de los trabajadores migrantes y cita en su Informe para la 20ª Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el Art. 7 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990: *“Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los*

<sup>16</sup> Definición de Trata de Personas utilizada por la INDDHH: *“...captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas mayores de dieciocho años de edad recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza o a otras formas de coacción o engaño con fines de explotación.”* Informe para la 20ª. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Marzo 2014 (pág. 3)

<sup>17</sup> *“En este sentido, la INDDHH recuerda que “[...] los Estados Miembros deben incorporar medidas legislativas, institucionales y de asignación de recursos humanos y materiales adecuados para prevenir, y, en su caso, investigar y perseguir a los responsables de casos de trata de personas. Este tipo de medidas deben ser efectivas para proteger y garantizar el derecho a la libertad y a la seguridad personal de las víctimas de esta práctica criminal”.* Informe para la 20ª. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. (págs. 3 y 4).

*instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.”* Continúa (basándose en el Art. 11 de la misma Convención), expresando que el Estado uruguayo debe implementar medidas administrativas y legislativas, para evitar que los trabajadores migratorios y sus familias sean sometidos a esclavitud, servidumbre, trabajos forzados, etc.<sup>18</sup>

La INDDHH expresa que la normativa nacional, debe comprender los principios y estándares jurídicos de acuerdo a los aportes realizados por el Sistema Interamericano de Protección de los DDHH. Dichos aportes, proveen de un contenido básico en derechos fundamentales: civiles, políticos, estatus migratorio y fundamentalmente laborales de los migrantes.<sup>19</sup>

También nos recuerda, el “Compromiso de Montevideo” asumido en la “XVI Cumbre sobre Migraciones y Desarrollo”, realizada en Uruguay en el año 2006. Este compromiso establece principios internacionales para abordar la migración de una forma integral, basándose en el respeto de los DDHH aún en condiciones de irregularidad y se enfoca en migrantes vulnerables como niños y adolescentes, mujeres, indígenas y afro-descendientes. Es importante la cooperación internacional entre países de origen y destino y regular los “flujos migratorios”. La INDDHH explica que en el Compromiso de Montevideo, los mandatarios entendieron la necesidad de analizar el fenómeno migratorio con una mirada integral tanto de causas como de efectos, priorizando los DDHH y encontrando mecanismos coherentes para brindarle un tratamiento integral a dicha realidad.<sup>20</sup>

La INDDHH entiende que en las condiciones de trabajo y seguridad social, el Estado debe garantizar que los trabajadores migrantes y sus familias reciban un trato igualitario respecto a los nacionales y conforme a la normativa nacional, en lo que refiere a: salario, horas extras, horario laboral, descanso semanal, licencias, salario vacacional, seguridad, salud,

<sup>18</sup> Informe para la 20ª. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Marzo, 2014.

<sup>19</sup> “Las normas vigentes en la materia deben complementarse con los principios y estándares jurídicos aplicables, en especial en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, a partir de los aportes realizados por la Relatoría de Trabajadores Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos estándares y principios “contribuyen a clarificar un contenido mínimo de derechos fundamentales de los migrantes, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales” y a orientar “el desarrollo de las políticas y los marcos normativos nacionales que regulan la cuestión migratoria en la región” (...) entre otras las relacionadas con “el acceso a derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular, y en especial sus derechos laborales básicos”. ) - Informe para la 20ª. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. (pág 4, 5)

<sup>20</sup> Informe para la 20a. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Marzo, 2014.

despido etc. y que de acuerdo al Art. 25 de la Convención sobre Trabajadores Migratorios, Uruguay debe adoptar medidas para que los trabajadores migrantes, no sean privados de sus derechos por irregularidad de permanencia o empleo. Los empleadores, deberán cumplir con todas las obligaciones contractuales y jurídicas, aún en situaciones de irregularidad.<sup>21</sup>

También explica que es obligación de los Estados realizar campañas para difundir información acerca de derechos, de acceso a recursos y de protección. Tanto autoridades de trabajo como migratorias deben realizar controles, acuerdos bilaterales y protocolos de actuación, en el marco de la cooperación internacional para países de origen, tránsito y destino. Se debe acudir a la prohibición de “*la restricción de la libertad de circulación*”; retención de pasaportes y documentos identificatorios. El Estado debe realizar inspecciones ante posibles casos de servidumbre doméstica.<sup>22</sup>

La INDDHH confirma los avances que el país ha realizado en su marco jurídico y destaca, que ha sido el primero en la región en ratificar el convenio Nro.189 OIT sobre Trabajo Decente para los Trabajadores y Trabajadoras Domésticas (Ley Nro. 18.899 del 9 de mayo 2012).<sup>23</sup>

A continuación revisaremos brevemente las recomendaciones realizadas por la INDDHH<sup>24</sup> al Estado uruguayo, para generar estrategias para el acceso a derechos evitando la discriminación hacia la población migrante: vigilar permanentemente con el fin de asegurar que no existan limitaciones de ningún tipo y clase en el goce y ejercicio de los derechos, independientemente del estatus migratorio; generar sensibilización respecto a los derechos de los migrantes, tanto en la población como en funcionarios de gobierno, siendo el objetivo generar conciencia de la importancia social, económica y demográfica de la migración; capacitar adecuadamente a funcionarios públicos, para que todos los habitantes del país sean protegidos incluyendo los migrantes aún en situación de irregularidad; velar por el cumplimiento de la normativa sobre migración y evaluar los procedimientos y prácticas de las instituciones públicas, para garantizar los debidos procesos y el acceso a la justicia de los migrantes y sus familias; fortalecer la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, creada por la Ley N° 17.817 del año 2004, con el fin de que lleve a cabo el cumplimiento de sus objetivos; implementar el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación; los trabajadores migrantes tienen que poder reclamar sus derechos

21 Informe para la 20ª. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Marzo, 2014.

22 Informe para la 20a. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Marzo, 2014.

23 Informe para la 20a. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Marzo, 2014.

24 Informe para la 20a. Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Marzo, 2014.

laborales y para ello deben contar con recursos y la reparación correspondiente; fiscalizar los casos de explotación laboral entorno a la irregularidad de los migrantes y velar por los derechos de asociación, sindicalización, negociación colectiva, justicia salarial, garantías judiciales, etc.; ante cualquier indicio de casos de trata de personas, deben realizarse las investigaciones correspondientes con funcionarios capacitados para el buen cumplimiento de dichas operaciones; diseñar y aplicar una política pública sobre migraciones laborales, para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en derechos humanos tanto nacionales como internacionales.

La INDDHH realiza también dos observaciones respecto a la situación de los migrantes en el país, expresando su preocupación ante la baja preparación del Estado para gestionar las diferentes etapas del fenómeno migratorio y entiende que es una prioridad el acceso a la vivienda en los primeros días de su ingreso al país. Señala la existencia de situaciones discriminatorias, por nacionalidad y recursos económicos, lo que implica un problema a la hora de hacer efectivos sus derechos. Observa esta situación en las poblaciones de origen cubano y dominicano, las cuales tienen dificultades para acceder a la documentación uruguaya. Esta falla, los priva del derecho a la salud, trabajo, empleo y educación.

#### IV) Marco Legislativo Nacional sobre Migrantes y Trata de Personas

En este tramo revisaremos la normativa nacional vigente en defensa de los derechos de los migrantes residentes en Uruguay y también las leyes que refieren al delito de la trata de personas y la atención a sus víctimas. Dicha revisión nos permitirá establecer, si la legislación nacional se ajusta a las recomendaciones que promueve el PMMSOR-ONU.

Con el acceso al gobierno por parte del Frente Amplio en el año 2004 y los 2 períodos de gobierno siguientes del mismo partido, se votaron varias leyes relacionadas en su mayoría con la inclusión, la reparación y la igualdad de derechos de algunas minorías.<sup>25</sup> La Ley N° 18.446 (2008) para la creación de la INDDHH forma parte de dicho proceso al que se ha denominado como agenda de derechos.

Uruguay asistió a un nuevo y sostenido movimiento migratorio desde el centro y sur del continente americano. Si bien las causas de tal movimiento no son el objetivo de este informe, cabe mencionar que el mismo puede deberse en parte a los avances a nivel legislativo orientados al apoyo de migrantes residentes; a los acuerdos de residencia legal de los Estados parte del Mercosur<sup>26</sup>(2009) que facilitan el ingreso y permanencia en el país; al crecimiento económico y la estabilidad institucional en el período 2005 - 2019. Paralelamente, surge la crisis política, económica y social de Venezuela con un importante número de familias migrantes que se mueven por todo el continente y ven en Uruguay un destino seguro.<sup>27</sup>

A partir del año 2008 en Uruguay rige la Ley 18.250 Migraciones, que en su artículo primero determina la igualdad de derechos de los migrantes con los nacionales sin distinciones de ningún tipo o clase<sup>28</sup> y en el artículo 4 expresa: *“El Estado uruguayo garantizará a las personas migrantes los derechos y privilegios que acuerden las leyes de la República y los instrumentos internacionales ratificados por el país.”* En este sentido la misma ley prevé situaciones de irregularidad y mandata el acceso tanto a la Justicia como a los centros de salud

<sup>25</sup> Algunos ejemplos de éste proceso denominado agenda de derechos: Ley 19.075 Matrimonio Igualitario; Ley N° 19684 Ley Integral para Personas Trans; Ley N° 18.651 Protección Integral de Personas con Discapacidad; Ley N° 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (22/10/2012); Ley N° 18.620 Derecho a La Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios; Ley N° 18.596 Actuación Ilegítima del Estado entre el 13 de Junio de 1968 y el 28 de Febrero de 1985; Ley N° 19580 Ley de Violencia Hacia las Mujeres basada en Género. Modificación A Disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los Arts. 24 A 29 de la Ley 17.514; Ley N° 19122 Fijación de Disposiciones con el Fin de Favorecer la Participación en eas Áreas Educativa y Laboral, de Los Afrodescendientes.

<sup>26</sup> Residencia en el MERCOSUR: Con el objetivo de fortalecer el proceso de integración regional, fueron implementados, a partir del año 2009, instrumentos que facilitan la libre circulación de personas entre los países que conforman el MERCOSUR, a través del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. Los mecanismos conceden a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Actualmente se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador. (<https://www.mercosur.int/ciudadanos/residir/>)

<sup>27</sup> En la siguiente sección, veremos las residencias otorgadas en el período de estudio clasificadas por cantidad y nacionalidad.  
<sup>28</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7972915.htm>

aún en estos casos<sup>29</sup> y específica en el Art. 11, que la irregularidad de la situación de los padres no puede ser un obstáculo en el acceso a centros educativos tanto públicos como privados por parte de sus hijos.<sup>30</sup>

Respecto a lo que nos concierne en este trabajo, la ley 18.250 expresa que el Estado uruguayo está obligado a brindar información a los migrantes sobre su condición; que debe implementar acciones que favorezcan su integración sociocultural y su participación política. (Arts. 12 y 13). Se compromete a velar por la identidad cultural de los migrantes y a colaborar con el vínculo de estos con su Estado de origen. (Art. 14)

En el ámbito laboral, los migrantes deberán recibir igualdad en su condición de trabajadores, así como también en la seguridad social. (Art. 16). De acuerdo al artículo 22, los empleadores no pueden contratar migrantes en situación irregular.

En su artículo 24, la ley dispone la creación de la Junta Nacional de Migración<sup>31</sup> (JNM) como órgano asesor y coordinador de la política migratoria del Poder Ejecutivo y en el artículo 26, la creación del Consejo Asesor de Migración<sup>32</sup> el cual integrarán las organizaciones sociales y gremiales que abordan la temática migratoria.

En el artículo 31, clasifica a los migrantes residentes en temporarios y permanentes. Los últimos ingresan al país con la intención de establecerse de forma definitiva, debiendo reunir las condiciones legales requeridas para ello.

El Capítulo XV aborda los delitos asociados a la migración. El artículo 77 el tráfico de personas. Para este delito la pena será de 6 meses de prisión a 3 años de penitenciaría. Los siguientes artículos refieren a la trata de personas y los agravantes para determinados casos. El artículo 78 detalla y define las diferentes actividades que componen la trata de personas incluyendo: el transporte y la acogida, servidumbre, trabajo forzado, explotación sexual y extracción de órganos. En el artículo 79 se establece la pena de 2 a 8 años de penitenciaría, para los delitos contemplados en el artículo 78. El artículo 80 informa de la pertinencia de los artículos 13 y 14 de la Ley 18.026, en lo que refiere al trato en el proceso judicial para los/las menores víctimas de abuso sexual y la reparación tanto a víctimas como a su familia cuando la

29 Artículo 9º.- La irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. Las autoridades de dichos centros implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país. Ley 18.250 Migraciones, 2008

30 Artículo 11.- Los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales. El acceso de los hijos de trabajadores migrantes a las instituciones de enseñanza pública o privada no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular de los padres. Ley 18.250

31 El link del sitio es: <http://www.jnm.gub.uy/>

32 Link al sitio: <http://www.jnm.gub.uy/sociedad-civil/ccam.html>

intervención estatal (incluso cuando un solo representante del Estado, actúe y/o colabore en el delito) sea constatada.<sup>33</sup>

Dado que la Ley 18.250, establece la igualdad entre migrantes y nacionales, creemos importante repasar algunos tramos de la Constitución de la República: *“Art. 7 Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.” “Art. 8º.- Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.”*

En referencia al trabajo y a los derechos laborales, la Constitución establece en su Art. 53 que el trabajo estará legislado y que es un deber de todo habitante. El Art. 54. menciona que se le reconocerá a todo trabajador su independencia moral y cívica, así como también los derechos relacionados con los descansos, remuneración e integridad física.

La norma nunca menciona a los “ciudadanos” o a los “uruguayos”, ni hace distinción alguna entre “ciudadanos naturales” o “legales”. El término utilizado en todo momento para definir a los sujetos de derechos, deberes y garantías es el de “habitantes y personas”. Por tanto de no haberse expresado la igualdad entre extranjeros y uruguayos en la Ley.18.250, nuestra Constitución ya establece la misma al extender tales derechos a los “habitantes de la República sin distinción alguna”.

La siguiente ley a la que nos vamos a dedicar es la 17.817, Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación,<sup>34</sup> del 18 de agosto de 2004. En el artículo primero se declara de interés nacional la problemática del racismo, la xenofobia y la discriminación. En el artículo 2º se define en forma detallada la discriminación: *“A los efectos de la presente ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”*

El recurso fundamental de esta ley, consiste en proporcionar una herramienta de acción para dicha lucha que es la Comisión Honoraria contra el Racismo la Xenofobia y la

<sup>33</sup> La Ley 18.026 en su totalidad se encuentra disponible en el siguiente link: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18026-2006>, y los Artículo

<sup>34</sup> La Ley en su totalidad se encuentra en el siguiente link: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5969225.htm>

Discriminación<sup>35</sup>. Es un organismo perfilado a analizar la realidad nacional en materia de discriminación, para poder realizar propuestas, diseñar e impulsar campañas con el fin de orientar a la ciudadanía en favor del pluralismo social. Debe informar sobre las conductas y actitudes que componen el racismo, la xenofobia y la discriminación, en los focos de más interacción social (educación, salud, acción social y empleo), tanto en el ámbito público como privado. También está dentro de sus competencias, el servicio de asesoramiento integral y gratuito para personas o grupos que se consideran discriminados o víctimas de actitudes racistas, xenófobas y discriminatorias.

El 20 de julio de 2018, se promulgó la Ley N° 19.643 Ley de prevención y combate a la Trata de Personas. Modificaciones al Código Penal.<sup>36</sup> El objetivo de esta Ley está expresado en su artículo primero y está orientado a las dos partes que componen la trata de personas: el delito y las víctimas del mismo: *“Esta ley tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas.”* Es importante destacar que en su artículo 2º, explica que la interpretación e integración de la ley, se basa en la Constitución de la República y los acuerdos y pactos de DDHH internacionales que haya firmado el Estado uruguayo y realiza un detalle específico de los mismos.<sup>37</sup> El otro punto a destacar en dicho artículo refiere a posibles dudas en la interpretación de la ley, situación en la que la norma sugiere que deberá prevalecer la interpretación más favorable para las víctimas.

Esta ley tiene como prioridad los DDHH de las víctimas que deben ser cuidados, protegidos y tratados con confidencialidad, en todo el proceso de investigación bajo el principio de igualdad y no discriminación por ninguna característica o condición, ya sea de raza, género, económico, etc. Los niños, niñas y adolescentes, víctimas de este delito, de forma directa o indirecta, deberán tener un “interés superior” priorizándose su protección. A su vez la norma exige una atención integral a las víctimas hayan o no realizado la denuncia.

Un recurso fundamental que otorga esta ley al proceso de contención de las víctimas de la trata de personas, es la gratuidad en la atención tanto psicológica, como social, médica y

35 La información sobre dicha Comisión se encuentra en el siguiente link: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/31047/comision-honoraria-contra-el-racismo-la-xenofobia-y-toda-otra-forma-de-discriminacion>

36 La ley en su totalidad se encuentra en este link: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

37 Artículo 2º - Ley N° 19.643 (Interpretación e integración).- Para la interpretación e integración de esta ley se tendrán especialmente en cuenta los principios y las disposiciones de la Constitución de la República y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por la República, en particular el "Protocolo Complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños" (Ley N° 17.861, de 28 de diciembre de 2004), el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía" (Ley N° 17.559, de 27 de setiembre de 2002), la "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)" (Ley N° 16.735, de 5 de enero de 1996), la "Convención sobre la Esclavitud de 1926, modificada en los términos del Protocolo de 1953" y la "Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956" (Ley N° 17.304, de 22 de marzo de 2001).

legal, exonerándose también los gastos que generen los trámites del proceso jurídico. De esta manera, se asegura que la situación económica precaria, no sea una limitante a la hora de recibir apoyo y asesoramiento profesional. Se insta a que el Estado realice la investigación, protección, reparación y penalización de forma ágil y eficaz.

En el artículo 4, define detalladamente las actividades que componen la trata de personas, siendo las mismas que se detallaron en el artículo 78 de la Ley 18.250 ya citada.

En el Art. 7 propone la creación del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (CNPCTEP), que funcionará en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social<sup>38</sup> y estará integrado por el Instituto Nacional de las Mujeres (que lo preside), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, la Fiscalía General de la Nación, el Poder Judicial y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia. Además de buscar el asesoramiento permanente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dentro de los cometidos del CNPCTEP subrayamos: diseñar y aprobar políticas públicas orientadas a la prevención y el combate de la trata de personas; monitorear y evaluar la ejecución de dichas políticas, así como también realizar estudios e informes de forma anual; articular y coordinar los organismos y organizaciones en pro del cumplimiento de esta ley; tendrá a cargo la difusión y la concientización a nivel social de la trata de personas, con un enfoque basado en DDHH; deberá realizar tareas de prevención a nivel de grandes emprendimientos (empresas de transporte vinculadas al turismo, agencias de modelaje, grandes emprendimientos productivos, etc); emitir opiniones y pronunciamientos, recomendar modificaciones en la norma, proponer acciones de capacitación y especialización para funcionarios y operadores que trabajan en los procesos de investigación y de contención de las víctimas, etc.

El artículo 9 propone la articulación interinstitucional con aquellas entidades que trabajan en situaciones que se conectan en ciertos puntos con la trata de personas: *”...aquellos que tienen a cargo el seguimiento de las políticas de igualdad de género, la vida libre de violencia basada en género, la prevención y protección de niñas, niños y adolescentes contra la violencia, el trabajo infantil y la explotación sexual, el combate al crimen organizado, el*

<sup>38</sup> Toda la información respecto al CNPCTEP está en el Artículo 7 de la presente Ley y en el siguiente link del Ministerio de Desarrollo Social: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/es-consejo-nacional-prevencion-combate-trata-explotacion-personas>

*asesoramiento y la coordinación de las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, la reglamentación de la normativa migratoria y la protección de derechos de las personas migrantes y refugiados.”*

Las facultades del CNPCTEP estarán a cargo de Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y entre las mismas destacamos: administrar fondos, crear comisiones estatales o regionales para la implementación de la política pública y celebrar convenios con instituciones públicas y privadas.

El CNPCTEP es el instrumento creador y gestor de la política pública para el combate y la prevención de la trata de personas, lo que lo hace el aporte más importante de la ley, dotando al Estado de una herramienta de basto alcance con cometidos y facultades fundamentales para la implementación de políticas públicas nacionales, la capacitación de los funcionarios de Estado en el tema, es pieza clave, para el propósito de la ley: detección y combate de la trata, prevención y tratamiento adecuado de las víctimas.

Por último, cabe mencionar la importancia de la creación del Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata de Explotación de Personas” (SIRSTEP): *“Este sistema debe ser integral, interinstitucional e interdisciplinario y descentralizado territorialmente. Debe incluir por lo menos: acciones de prevención, servicios de atención, asesoramiento y patrocinio jurídico a las víctimas, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas.”* (Arts. 15 y 16)

Por último, el artículo 24 se expresa sobre los derechos migratorios de las víctimas de la trata y explotación de personas, cuando estas son de nacionalidad extranjera. Este artículo les otorga un plazo de 180 días, para analizar y resolver si permanecen o no en el país; regularizar su condición migratoria y entregarle la documentación en forma gratuita en un plazo de 60 días con el fin de establecerse en el país, retornar a su país de origen o recibir la información necesaria para establecerse en otro país.

#### **IV) Principales acciones realizadas por el Estado uruguayo para otorgar derechos a migrantes y combatir el delito de la Trata de Personas (2005 – 2019)**

Esta sección es un análisis de las acciones que el Estado uruguayo ha realizado con el fin de otorgar derechos a los migrantes residentes en el país, para combatir el delito de la trata de personas y contener a sus víctimas. Con dicho análisis podremos establecer si Uruguay cumple con las recomendaciones y acciones promovidas por el PMMSOR-ONU y el *corpus juris* internacional en el que se basa la acción de la INDDHH. Enmarcaremos los objetivos y las acciones promovidas por el PMMSOR-ONU, en los ejes temáticos propuestos para el desarrollo de este informe.

##### **i. Medidas para garantizar la plena integración y participación en la sociedad de los migrantes**

En cuanto a detallar información exacta en todas las etapas del proceso migratorio las acciones realizadas por el Estado uruguayo se ajustan a lo requerido por el PMMSOR-ONU ya que el sitio web oficial de migración<sup>39</sup> otorga información completa que abarca trámites que pueden iniciarse antes de llegar y también los que deben realizarse a la llegada al país (revalidas de estudio y documentos, ingreso de maquinaria de producción al país, apostillado de documentación, etc). El sitio web posee links que llevan a los sitios de otros organismos y entidades estatales, con el detalle de los trámites a realizar: Ministerio de Vivienda para el trámite de garantía de alquiler de vivienda; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para la legislación laboral; Ministerio de Salud Pública para el acceso a los servicios de salud públicos; Consejo de Educación Inicial y Primaria para el listado de escuelas; páginas de ONGs que colaboran en el proceso de inclusión social; una guía para la llegada al país; una guía del sistema educativo y los pasos a seguir para la inscripción al mismo; links de defensorías gratuitas; al Ministerio de Turismo y su información respecto al territorio, clima y los medios de transporte, horarios, etc. y a organismos referentes a migración: Ministerio de Relaciones Exteriores, Junta Nacional de Migración<sup>40</sup>, etc.

En cuanto a la Cooperación Internacional y las bases de datos conjuntas, el país ha avanzado hacia este rumbo. Así lo expresa en una nota de Julio de 2018, a el diario “El País”, el Secretario General de Interpol, Jürgen Stock que recordó: “...*que el Uruguay está dentro de la*

<sup>39</sup> <https://www.gub.uy/migracion>

<sup>40</sup> La guía “Vivir en Uruguay, Guía de Apoyo al Inmigrante” puede descargarse en el siguiente link: <http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/vivir-en-uruguay.pdf>

*lista de países que trabajan de forma continua en la mejora y ampliación de su conexión I 24/7, el sistema global de comunicación policial segura que habilita el uso compartido de información entre la Policía Nacional e Interpol. "Uruguay inició recientemente las pruebas de conexión con los servicios web de la solución para consultar las bases de datos de forma integrada en sus bases de datos nacionales. Esto es indicativo de la importancia que el país da a la cooperación internacional", agregó." En la misma nota, el Ministro del Interior Eduardo Bonomi expresó: "Coincidimos hoy aquí con la convicción de que nuestras políticas de seguridad por medio de la cooperación mutua avanzan hacia políticas de seguridad integradas... La asistencia mutua entre los organismos regionales e internacionales, técnicos y operativos constituyen la solución a los problemas de seguridad que afectan a nuestros estados. Durante los próximos días nos abocaremos a analizar las principales tendencias: el tráfico de personas, el narcotráfico, el terrorismo, el ciberdelito y los delitos contra el medio ambiente".<sup>41</sup>*

En cuanto a las acciones que garantizan el acceso a la documentación tanto para nacionales como migrantes residentes en el país, podemos mencionar el otorgamiento de forma gratuita de la cédula de identidad para los nacidos en hospitales públicos.

En referencia al acceso a la documentación por parte de los migrantes (lo que haría efectivo un estatus migratorio regular) Uruguay concedió más de 40.000 residencias durante el período 2014-2019. En números del Informe de Residencias del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>42</sup>, desde el año 2014 hasta el 2018, se otorgaron 37.023 residencias, 11.605 a migrantes venezolanos<sup>43</sup>, 11.165 a argentinos, el resto se reparte entre ciudadanos de Brasil, Perú, Colombia, Chile, Paraguay, Bolivia y Ecuador. El número de residencias aumenta año tras año a partir del 2015 de manera constante.

Según Jorge Muiño, Director de Asuntos Consulares en nota de enero de 2018 para el semanario "Búsqueda": *"Hace seis años la Dirección de Migraciones otorgaba unas 3.500 residencias al año, hoy entre ellos y nuestra Dirección superamos las 13.000, y la tendencia es a que siga aumentando el número de solicitudes..."*<sup>44</sup>

El siguiente cuadro publicado por el diario "El País" el 26 de Julio de 2019, aporta datos recientes de la Dirección Nacional de Identificación Civil. El cuadro presenta las cédulas de

41 Combate al delito transnacional, El Mercosur e Interpol profundizan cooperación, Narcotráfico, terrorismo y tráfico de personas en la mira. M. GALLARDO, MALDONADO, Miércoles, 11 Julio 2018 <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/mercosur-interpol-profundizan-cooperacion.html>

42 [http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe\\_Residencias\\_2018\\_MRREE.pdf](http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe_Residencias_2018_MRREE.pdf)

43 "En el 2004, las naciones parte del Mercosur (Uruguay, Paraguay, Brasil, Argentina y, en ese momento, Venezuela) firmaron un acuerdo sobre la residencia para los ciudadanos de dichas naciones. Este acuerdo permite a los ciudadanos de los países miembros del Mercosur que quieran emigrar a otra nación parte obtener una residencia temporal con mayor facilidad. Para hacerlo solo tienen que presentar un pasaporte o documento de identidad válido, la partida de nacimiento y un certificado de antecedentes penales. Venezuela fue suspendida indefinidamente del Mercosur en el 2017, sin embargo, países como Argentina o Uruguay siguen permitiendo que los ciudadanos venezolanos se beneficien de la llamada 'residencia Mercosur'. Uruguay, como explicó Jorge Muiño, director general para asuntos consulares y vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, da un paso más allá. La ley 19.254, aprobada en el 2008, permite a los ciudadanos de los estados parte y los asociados del Mercosur (Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam), obtener la residencia permanente de manera gratuita. (<https://www.voanoticias.com/a/venezolanos-uruguay-se-benefician-mercosur/4613587.html>)

44 <https://www.búsqueda.com.uy/nota/cantidad-de-inmigrantes-que-solicitan-vivir-en-uruguay-alcanzo-un-record-historico-y-la>

identidad otorgadas en el primer semestre del año 2019 tanto para uruguayos como migrantes de diversas nacionalidades.<sup>45</sup> Sobre estas acciones cabe destacar que Uruguay dispone de un Registro de Identificación Civil descentralizado en todo el territorio nacional, donde pueden tramitarse diversos documentos: cédulas de identidad, partidas de nacimiento, de matrimonio, de defunción y pasaportes.



En el sitio web de la JNM, puede accederse a un folleto informativo para migrantes, sobre sus derechos y ruta de acceso a la cédula de identidad.<sup>46</sup>

A partir de setiembre de 2018 el trámite de residencia tuvo modificaciones con el fin de agilizar la expedición de la misma. *“Hasta ahora la persona que quisiera obtener la residencia, y con ella la cédula de identidad uruguaya, tenía que presentarse dos veces al ministerio. Ahora el interesado tendrá que ir solo una vez. En el momento en que el trámite quede realizado se enviará un voucher al correo electrónico de la persona interesada con el que podrá presentarse ante Dirección de Identificación Civil para sacar la*

*cédula.”*<sup>47</sup> El trámite se agenda a través de la web y demora aproximadamente 5 meses, al iniciarlo se otorga una cédula de identidad provisoria.

El hecho de que el trámite de residencia sea ágil, promueve la regularización e inclusión social de los migrantes y ello está en consonancia con lo requerido por el PMMSOR-ONU, en cuanto a trámites mínimos de residencia en el marco de la migración laboral y el acceso al trabajo decente. En palabras de Jorge Muñio: *“Esta política se fundamenta en una visión positiva de la migración, para el bienestar y el desarrollo humano. Para nosotros es muy importante la regularización del migrante para evitar todo tipo de xenofobia o discriminación que parta desde lo administrativo. Promovemos la igualdad de trato y goce de derechos entre nacionales y extranjeros”*.<sup>48</sup>

Respecto a la tercera de las acciones recomendadas por el PMMSOR-OMU para el acceso a la documentación, que es reducir la apátrida, en Uruguay existe la Ley 16.021 del año 1989<sup>49</sup> que, en su artículo segundo especifica, que tendrán la nacionalidad uruguaya con los

<sup>45</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/cedulas-nuevas-son-cubanos-venezolanos.html>

<sup>46</sup> [http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/FolletoMIDES\\_RUTA1\\_Migrantes.pdf](http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/FolletoMIDES_RUTA1_Migrantes.pdf)

<sup>47</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/servicios/gobierno-tramite-residencia-extranjeros-uruguay.html>

<sup>48</sup> <https://www.búsqueda.com.uy/nota/cantidad-de-inmigrantes-que-solicitan-vivir-en-uruguay-alcanzo-un-record-historico-y-la>

<sup>49</sup> Antes de la década del 90, Uruguay era país de origen en lo que respecta al proceso migratorio. Desde 1972 hasta 1985, el país asiste a un gobierno cívico-militar con episodios de terrorismo de Estado, violencia y persecución ideológica, desapariciones forzadas, etc. Todo ello llevó a un

mismos derechos y obligaciones que la misma comporta, los hijos/as y nietos/as de los uruguayos/as nacidos/as en el extranjero. En el sitio web de la JNM, existe un folleto explicativo de dicho trámite.<sup>50</sup>

Por lo expuesto, al amparo de su legislación Uruguay aplica en forma práctica las acciones que sobre este objetivo promueve el PMMSOR-ONU y las mismas están en consonancia con las recomendaciones de la INDDHH y los acuerdos del Mercosur.

## **ii. Medidas que garanticen el acceso a salud, vivienda, educación y trabajo**

Con el fin de facilitar el acceso al trabajo decente, de forma equitativa y ética, en el marco de la migración laboral sugerida por el PMMSOR, la obtención de la residencia legal en un trámite corto y sin costo, es una de las acciones que el estado uruguayo aplica. De manera implícita y de acuerdo al contenido de la Ley 18.250, al obtener la residencia los migrantes poseen en su calidad de ciudadanos legales, los mismos derechos que los nacionales y ello les otorga, igualdad en derechos laborales y de seguridad social.

En cuanto a la ratificación de los instrumentos internacionales sobre migración laboral, trabajo decente y trabajo forzoso, Uruguay fue el primer país en ratificar el convenio Nro.189 de la OIT sobre Trabajo Decente para los Trabajadores y Trabajadoras Domésticas (Ley Nro. 18.899 del 9 de mayo 2012).

Cabe recordar que tanto la ley 18.250 Migración como la ley 19.643 de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas establecen penas de prisión y penitenciaría, para los delitos que comprenden el tráfico ilícito de personas y la trata de personas, entre los cuales se encuentran el trabajo forzoso, la servidumbre y la esclavitud. En ambas leyes se aborda la problemática de género y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Estos esfuerzos legislativos del Estado uruguayo, comprenden 2 de las acciones sugeridas por el PMMSOR-ONU, para el acceso al trabajo decente: la promulgación de leyes nacionales que castiguen a quienes violan los derechos humanos laborales y las normas que establezcan justicia y ética en la contratación.

En cuanto a la recomendación del PMMSOR-ONU de revisar los mecanismos de contratación en función de las disposiciones de la OIT, vamos a recordar lo expresado por ella en su documento sobre “Migración Laboral y Desarrollo”: *“Las prácticas de contratación abusivas se podrían reducir si los gobiernos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores y otros actores adoptaran mecanismos para proporcionar información detallada sobre el*

proceso migratorio que se concentró en el exilio. La promulgación de la Ley 16.021, parece estar consonancia con el contexto social y migratorio hacia el exterior, para garantizar la ciudadanía de hijos y nietos de exiliados y migrantes uruguayos residentes en otros continentes.

50 [http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/FolletoMIDESRUTA2\\_16021\\_19362.pdf](http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/FolletoMIDESRUTA2_16021_19362.pdf)

*proceso de migración laboral y las condiciones de trabajo y de vida en los países de destino. La OIT apoya el establecimiento de «centros de información y recursos para migrantes» a fin de brindar información y servicios a los trabajadores migrantes.»*<sup>51</sup> En este sentido la Ley 18.250 establece que los migrantes irregulares no pueden ser contratados, lo que conformaría un delito para el empleador. También que poseen acceso a la seguridad social, a todos los derechos y beneficios laborales que implica la contratación formal en su rubro, en igualdad de condiciones que los nacionales, pudiendo realizar los reclamos y las denuncias pertinentes en los casos en que sus derechos sean vulnerados. Como ya vimos Uruguay acompaña con basta información a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Gobierno Digital<sup>52</sup> a los migrantes en todo el proceso migratorio y de residencia.

Para brindar a los migrantes los servicios básicos, las leyes 18.250 y 17.817 son la garantía para evitar la discriminación, porque establecen la igualdad de derechos y sancionan la discriminación. El pleno acceso a los servicios como salud, educación, procesos judiciales, etc., son consecuencias de las habilitaciones que otorga el trámite de residencia, siendo una garantía de igualdad que se inicia desde el aparato burocrático estatal.

En cuanto a la capacitación de proveedores de servicios sanitarios, con el fin de fomentar el respeto a las diferencias culturales, ninguna de las normas existentes promueve dicha acción.

### **iii. Medidas para combatir la discriminación contra los migrantes**

Como ya vimos en el marco legislativo nacional, rige desde el año 2004 la ley 17.817 de lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación. Dicha ley promovió la Comisión Honoraria contra el Racismo la Xenofobia y la Discriminación<sup>53</sup>, que es un mecanismo interestatal, para la creación y aplicación de leyes y políticas preventivas de conductas discriminatorias, lleva un registro de estas y también es quien recibe denuncias y realiza el seguimiento de las mismas. Su asesoramiento es gratuito.

En el año 2011, se presentó el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación<sup>54</sup>, bajo la tutela del Ministerio de Educación y Cultura, pero su implementación no ha sido efectiva. Dentro de las líneas de acción que promueve el Plan en el ámbito educativo, las más significativas son: *“Capacitar a los docentes en educación en derechos humanos y*

51 Migración laboral y desarrollo: La OIT sigue avanzando, Noviembre 2013, Pág. 18 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms\\_221810.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms_221810.pdf)

52 La Plataforma de Integración (PDI) forma parte de la Plataforma de Gobierno Digital de Agesic y tiene como objetivo general facilitar y promover la implementación de servicios de Gobierno Digital en Uruguay. Para esto, la PDI brinda mecanismos que apuntan a simplificar la integración entre los organismos del Estado y a posibilitar un mejor aprovechamiento de sus activos.

53 <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/politicas-y-gestion/comision-honoraria-contra-racismo-xenofobia-toda-otra-forma-discriminacion>

54 [https://www.inae.gub.uy/innovaportal/file/10904/1/d-informe\\_discriminacion\\_y\\_educacion.pdf](https://www.inae.gub.uy/innovaportal/file/10904/1/d-informe_discriminacion_y_educacion.pdf)

*sensibilización para el abordaje de la interculturalidad. Revisar cómo son incorporados en el currículo educativo los temas referidos a episodios de discriminación. Crear instrumentos específicos de atención a vulnerabilidades provocadas por situaciones de discriminación (protocolos, mapas de ruta, abordajes interdisciplinarios, centros de apoyo, etc.) que refieran tanto a la protección y a la prevención como a la promoción de conductas no discriminatoria.”*

Como elemento fundamental para reducir la discriminación a nivel formal volvemos a mencionar la obtención de la residencia con el correspondiente acceso a los servicios básicos, basada en la igualdad de derechos con los nacionales (Ley 18.250).

#### ***iv. Prevención de la explotación de trabajadores migrantes***

Como ya mencionamos en el marco legislativo nacional, Uruguay promulgó la Ley 19.643 para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, el 20 de julio de 2018.

En primer lugar hay que destacar que la definición de trata de personas utilizada en esta ley, comparte términos comunes y una misma idea conceptual con el *"Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas,...que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional"*, el cual fue ratificado por el Estado uruguayo, en la Ley N° 17.861 del 28 de diciembre de 2004, y en cuya definición se basa el "Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020", pero difiere en su contenido formal.<sup>55</sup>

Si bien Uruguay no cumple con una de las acciones del PMMSOR-ONU, ya que la definición nacional de Trata de Personas debe coincidir con la internacional, no hay que olvidar también que pondera en uno de sus principios rectores la soberanía nacional, cada país determina el tipo de legislación migratoria y como regular la migración en base al derecho internacional.

Como ya vimos el Ministerio del Interior ha orientado sus esfuerzos hacia la información conjunta con Interpol en el marco de la cooperación internacional, siendo una de las prioridades el tráfico ilícito de personas. Si bien este delito tiene otras características y no se

<sup>55</sup> Definición del Protocolo de la Convención de Naciones Unidas: Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;

Definición de la Ley 19.643: "A) Trata de personas. La captación, el reclutamiento, el transporte, el traslado, la acogida, la recepción o el hospedaje de personas, dentro del territorio nacional o a través de fronteras, aunque mediare el consentimiento de las mismas, con fines de explotación. Sin perjuicio de otras formas de explotación, se consideran tales la explotación sexual, el matrimonio forzado o servil, el embarazo forzado, los trabajos o servicios forzados u obligatorios, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación laboral, la mendicidad forzada, la extracción o transferencia ilícita de órganos, tejidos o fluidos humanos y la venta de personas, especialmente de niños, niñas o adolescentes."

contempla dentro de los delitos que componen la trata, suele haber redes delictivas que captan migrantes o residentes en situación de irregularidad. A su vez el ingreso de migrantes por fronteras de forma irregular, puede ser parte del proceso de la trata de personas.

**v. Garantías para que las víctimas de la trata de personas tengan acceso a recursos legales efectivos.**

En su enfoque hacia el debido cuidado de las víctimas de la trata, la ley 19.943 establece la contención de estas, la gratuidad en la atención psicosocial, médica y legal, la posibilidad de brindar recursos para que se establezcan en el país, retornen a su país de origen o se radiquen en otro país, por lo que cumple con las acciones sugeridas en tal sentido por el PMMSOR-ONU.

## VI) Conclusiones Finales

Respecto a mi experiencia como estudiante de la Licenciatura de Ciencia Política en la INDDHH, debo destacar la gran oportunidad que significó para mí esta pasantía en dicha Institución, fundamentalmente por el acercamiento a los DDHH como objeto de estudio. Las tareas que me solicitó el área de estudios, me brindaron un conocimiento general sobre distintos aspectos de los DDHH y también del importante rol que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos como organismos de contralor independientes entre los estados y el sistema internacional de DDHH. Pero sobretodo, me llevaron a comprender la incidencia que pueden tener organismos internacionales como la ONU, en la toma de decisiones de cada país miembro a pesar de que en ella prima la libertad en la autonomía nacional.

En cuanto al objetivo propuesto para el desarrollo de éste informe, vimos que en el contexto de la implementación de una extensa agenda de derechos, los gobiernos frenteamplistas en el período 2005-2019, gozando de mayoría parlamentaria promulgaron una serie leyes aumentando la igualdad y la discriminación positiva. En dicho contexto se promulgan la Ley Nacional de Migración, la Ley contra el Racismo, la Xenofobia y toda forma de Discriminación y la Ley de Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas, éste delito se encuentra fuertemente vinculado al tráfico ilícito de personas y a las diferentes irregularidades del proceso migratorio.

Como Estado parte de la ONU Uruguay debe aplicar el Pacto Mundial para una Migración, Segura, Ordenada y Regular aprobado en diciembre de 2018, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cual está comprendido en lo que se ha denominado como la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”<sup>56</sup>. Desde ese PMMSOR-ONU se entiende a la migración como consecuencia directa de la globalización, siendo todos los países de origen, tránsito y destino a la vez. Se sostiene que la migración es pieza positiva fundamental para el desarrollo sostenible y que la irregularidad de la misma en las diferentes etapas del proceso migratorio, expone a los migrantes a diversas situaciones de vulnerabilidad.

Es un pacto exhaustivo en la comprensión de todo el proceso migratorio, basado en el principio de Cooperación Internacional y en 23 objetivos que promueven una serie de acciones para el cumplimiento de cada uno. De estos 23 objetivos analizamos 6 con sus correspondientes acciones en base a 6 ejes temáticos, con el fin de determinar si la legislación nacional y las

<sup>56</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

acciones del Estado uruguayo reflejan las recomendaciones del PMMSOR-ONU y el *corpus juris* internacional, en el cual se basa la INDDHH.

Luego de revisar los objetivos y acciones del PMMSOR-ONU, las sugerencias de la INDDHH, la legislación nacional y algunas acciones aplicadas por el Estado uruguayo, podemos determinar que Uruguay cumple en sus aspectos normativos con las recomendaciones promovidas por el PMMSOR-ONU. Pero también son notorias algunas carencias en el nivel de las acciones, sobre todo en lo que respecta a la implementación del Plan Nacional Contra el Racismo y la Discriminación.

La base fundamental de las acciones pro-migrantes realizadas en Uruguay, es la igualdad de derechos con los nacionales una vez iniciado el trámite de residencia, con ello se accede a todos los servicios básicos: salud, educación, garantía de alquiler de vivienda, empleo y seguridad social. La igualdad y el acceso a estos servicios son la base del proceso de inclusión social.

El acceso a toda la documentación necesaria en las diferentes etapas del proceso migratorio por parte de los migrantes, el alcance de todos los documentos identificatorios (cédula de identidad, partidas de nacimiento, matrimonio, defunción, pasaporte) por parte de los nacionales, la cantidad de residencias otorgadas a migrantes de diferentes nacionalidades, la reducción y agilización del trámite de residencia, así como la gratuidad de la misma, son acciones del Estado uruguayo que hemos constatado y que están acorde a las recomendaciones y acciones promovidas por el PMMSOR-ONU.

Los ciudadanos del MERCOSUR y los venezolanos, se benefician además de los acuerdos de ciudadanía realizados por el bloque y los estados asociados.

La abundancia de información a través del sitio web de migración para todo el proceso migratorio, los diferentes manuales y folletos explicativos para la realización de trámites y la interoperabilidad informática de los diferentes sectores del Estado, colaboran en el acceso a la información y reducen las posibilidades de irregularidad a nivel laboral y legal. Esto también está en consonancia con los requerimientos que el PMMSOR-ONU promueve en tal sentido.

Uruguay se encamina hacia la cooperación internacional en lo que refiere a la conexión y a compartir información con Interpol. Ello colabora con el control de delitos que se relacionan con la trata de personas como por ejemplo el tráfico ilícito de personas.

La ley 19.643 para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas es un avance importante en la identificación del delito y la contención a las víctimas del mismo. Dicha ley reafirma lo expresado en la Ley 18.250 Migración, respecto a la penalización de los delitos que la componen y profundiza en la contención, protección y asistencia de las víctimas, a nivel social, psicológico y legal con la debida gratuidad de dichos servicios. Todo este abordaje cumple con lo requerido por el PMMSOR-ONU.

Uruguay ha progresado en materia de DDHH y se ha posicionado como país de destino para los migrantes del centro y sur del continente. Ha avanzado positivamente a nivel formal, estableciendo normas que protegen y promueven la igualdad de derechos de los migrantes y sus familias. Se ha pronunciado en una ley contra la xenofobia y todo tipo de discriminación y también a favor del combate, prevención y erradicación de la trata de personas. Ha generado protocolos de acción, comisiones asesoras encargadas de aplicar y monitorear políticas nacionales para un abordaje interinstitucional de estas problemáticas.

En función de lo expuesto, parece válido establecer que el Estado uruguayo ha trabajado positivamente para lograr la plena integración y participación de los migrantes en la sociedad, que ha garantizado el acceso a la documentación tanto de migrantes como de nacionales, que ha otorgado acceso a servicios básicos como salud, educación, seguridad social y que ha avanzado en la aplicación de medidas para combatir la discriminación de los migrantes. También ha tenido avances en medidas relacionadas con la penalización de los delitos que comprenden la trata de personas y ha establecido la gratuidad en la asistencia tanto profesional como legal a la hora de brindar contención a las víctimas de dicho delito.

Podemos establecer que en los “debe” se encuentran aquellas acciones orientadas a la capacitación de docentes y funcionarios de los centros de salud, sobre la realidad migratoria y las características de la xenofobia, con el fin de detectar situaciones de discriminación tanto en el ámbito educativo como en los servicios de salud. También la falta de campañas masivas de información sobre estas cuestiones y sobre el alcance de la trata de personas, sobre todo en lo referente al trabajo servil, el trabajo forzado y la vinculación de estos con el trabajo doméstico.

Sin duda el análisis de los 17 objetivos con sus correspondientes acciones del PMMSOR-ONU que no hemos atendido en éste informe, el cumplimiento de los mismos en próximos años por parte del Estado uruguayo y la cuantificación de los resultados en función de las acciones promovidas en el período 2005-2019, merecen la atención de futuros pasantes de la

Licenciatura de Ciencia Política en la INDDHH. Paralelamente la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y sus implicancias en las decisiones nacionales debería plantearse como prioridad en futuros análisis de estudiantes de esta disciplina. También pueden configurarse como objetos de estudios, la insidencia del nuevo rumbo ideológico con el acceso al gobierno por parte de una nueva coalición, en la profundización, cambio o cese de las políticas públicas orientadas a la valoración y defensa de los DDHH; la relación entre dicho Gobierno y la INDDHH y el vínculo del mismo con los requerimientos del Sistema Internacional de DDHH entre los que se incluyen las recomendaciones y acuerdos de ONU.

## Referencias Bibliográficas

- Constitución Uruguay de 1967, actualizada 1997, con las reformas de 1989, 1994 y 1996, las leyes interpretativas y la reglamentación de las elecciones internas...Fundación de Cultura Universitaria.
- Informe Anual a la Asamblea General 2018, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.
- Informe para la 20a Sesión del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Marzo 2014.
- Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y su participación en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos. La Experiencia Uruguay. Gutiérrez –Navarrete.
- Ley 17.817, Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación, del 18 de agosto de 2004.
- Ley 18.250 Migraciones, del 6 de enero de 2008.
- Ley N° 19.643 Ley de prevención y combate a la Trata de Personas. Modificaciones al Código Penal, del 20 de julio de 2018.
- Ley No. 18.446 de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, del 24 de diciembre de 2008.
- Marco Jurídico, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Uruguay, Marzo 2014.
- Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018, Tema 10 del programa provisional. Documento final de la Conferencia” Asamblea General de las Naciones Unidas. El texto en su totalidad se encuentra en el siguiente link <https://undocs.org/es/A/C>
- Plan Estratégico de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo 2019-2023, Aprobado por el Consejo Directivo el 19 de febrero de 2019.
- Principios Generales y Directrices Prácticas de la OIT relativos a la Contratación Equitativa, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos y el Sistema Internacional de Integridad en la Contratación (IRIS) de la OIM.
- Serie de Capacitación Profesional N.o 4, Instituciones nacionales de derechos humanos, Manual, sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. Centro de Derechos