



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo



Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares

**20ª Sesión del Comité de Protección de los derechos de
Todos los trabajadores migratorios y de sus familiares**

Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y
Defensoría del Pueblo de Uruguay

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) fue creada por Ley N° 18.446¹ de 24 de diciembre de 2008, en cumplimiento de las directrices de los Principios de París, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993, así como a los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993.
2. Es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.
3. La INDDHH es un mecanismo complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y a verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.
4. La INDDHH comenzó a funcionar el 22 de junio de 2012, por cuanto su informe da cuenta de las actuaciones desarrolladas por el órgano a partir de dicha fecha y de acuerdo a sus competencias, establecidas en el Artículo 4° de la Ley N° 18.446.
5. La INDDHH fue consultada durante el proceso de elaboración del informe del Estado parte y suministró la información solicitada.
6. Para la elaboración de este informe, la INDDHH parte de la importancia de la migración internacional en la conformación demográfica del Uruguay, así como la de los procesos de emigración uruguaya hacia otros países de la región y el mundo, sobre todo en los tramos comprendidos entre los años 1960 – 1985 (período pre-dictatorial y dictadura cívico - militar 1973-1985) y luego de 2002, como consecuencia de la grave crisis económica que atravesó el país.
7. A partir de 2008, en el marco de un crecimiento económico sostenido y una baja tasa de desempleo, Uruguay comienza a registrar una tendencia al aumento de la inmigración, así como una aceleración del retorno de los emigrantes uruguayos.
8. Según cifras recientes del último censo de población (2011) realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el Uruguay viven 77.033 personas nacidas en el exterior². Los contingentes más numerosos son los de personas provenientes de los países vecinos, Argentina y Brasil (26.782 y 12.882, respectivamente) seguidos de España (12.676).
9. La población extranjera más numerosa en el país es la proveniente de las distintas regiones de las Américas (51.675 habitantes), seguida de la europea (23.439 habitantes).

¹ Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/07/Ley-N%C2%BA-18.446-De-creaci%C3%B3n-de-la-INDDHH.pdf>

²² Instituto Nacional de Estadística (INE) | Migración | Cuadro 1. Población por lugar de nacimiento, según sexo y departamento de residencia habitual.

Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html>

10. Datos del censo de 2011 también revelan que el 57% de la población extranjera vive en Montevideo, la capital del país, y que del total de población extranjera el 55% son mujeres³.

11. Del total de población extranjera nacida en el exterior, el 30.5% tiene entre 35 y 64 años; el 29% tiene entre 15 y 34 años; el 29% tiene 64 años y más, y el 11% tiene entre 0 y 14 años.

12. El mismo censo determinó que había un total de 17.280 personas uruguayas que en 2006 residían en otro país (49% constituido por personas entre 35 y 64 años; 34% comprendido por personas entre 15 y 34 años; 9% constituido por personas de 5 a 14 años y 8% constituido por personas de 64 años y más)⁴.

13. Del total de personas de 12 años o más, nacidas en el Uruguay y que en 2006 residían en otro país, se desprende que el 64% son personas ocupadas, el 28% son personas inactivas y el 9% son personas desocupadas.

14. A partir de los últimos años Uruguay comienza a tener un saldo migratorio positivo, según el reciente informe⁵ de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). La variable explicativa de mayor peso para este fenómeno, es el número de personas retornadas al Uruguay, en tanto que la inmigración de población no nativa ha mantenido sus tendencias.

15. Cabe acotar que según el mismo informe, la migración intrarregional ha cobrado un mayor peso, siendo que Uruguay se ha caracterizado históricamente por una migración de origen europeo. “Una de las cuestiones más significativas que demuestra el censo [INE, 2011] es que se triplicó la población de ciudadanos peruanos del censo 1996 con respecto al censo 2011”⁶.

16. Asimismo, plantea que en la estructura demográfica uruguaya, los grupos etarios con mayor proporción de inmigrantes están conformados por “jóvenes de entre 20 y 39 años, lo que se asocia a la existencia de un flujo considerable de inmigrantes recientes, así como a la presencia de hijos de retornados que arribaron en su niñez durante el período posterior a la restauración democrática”⁷.

17. En sus dieciocho meses de gestión, la INDDHH ha realizado acciones vinculadas a la cuestión migratoria.

³ Instituto Nacional de Estadística (INE) | Migración | Cuadro 5. Población nacida en el exterior, por región de residencia y sexo, según país de nacimiento.

Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html>

⁴ Instituto Nacional de Estadística (INE) | Migración | Cuadro 7. Población nacida en Uruguay que en 2006 residía en otro país, por sexo y grandes grupos de edad, según país de residencia en 2006.

Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html>

⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Informe “Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características”.

Disponible en:

<http://www.uruguay.iom.int/attachments/article/82/informe%20migraci%C3%B3n%20internacional%20013-web.pdf>

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

18. El 27 de julio de 2012, la Asociación Civil Centro de Comunicaciones Virginia Woolf (conocida como ONG Cotidiano Mujer) presentó una denuncia escrita, sobre presuntos hechos violatorios de derechos humanos que testimoniaron seis mujeres bolivianas, referidos a la contratación de trabajadoras que ingresaban al país con documento boliviano y visa de turista, y eran empleadas en residencias familiares donde cumplían jornadas laborales sin límites horarios, se les prohibía el descanso durante la jornada, se les restringía el descanso semanal a unas pocas horas (un promedio de medio día). También se les restringían los alimentos y los artículos de limpieza (proporcionándoseles en ambos casos en forma diferenciada a los que se destinaban a la familia). Las trabajadoras también manifestaban ser víctimas de malos tratos psicológicos y relataban situaciones de restricción de la libertad ambulatoria que en algunos casos comprendía la prohibición de la salida durante el día o para realizar trámites migratorios necesarios.

19. Algunas de las trabajadoras habrían sido víctimas de un retorno intempestivo y sin previo aviso a su país de origen, cuyo costo se cubrió con los haberes salariales de las trabajadoras.

20. La ONG Cotidiano Mujer hizo entrega de la prueba testimonial con la precaución formal de salvaguarda de la identidad de las víctimas de acuerdo al Artículo 12 de la Ley N° 18.446 y solicitó a la INDDHH diera por presentada la denuncia formulada y adoptara medidas para la protección de los derechos de las personas afectadas y para el cese de las vulneraciones de los derechos humanos denunciadas.

21. Conforme a lo establecido por los artículos 11 y siguientes de la Ley N° 18.446, referidos al procedimiento de denuncias, la INDDHH inició los procedimientos de investigación de estilo.

22. Entre las acciones realizadas, a efectos de sustanciar la denuncia y tomando en cuenta su estado público a través de diversos medios de comunicación⁸, la INDDHH solicitó información sobre el conocimiento del caso, el proceso de investigación y el estado de la misma a la Suprema Corte de Justicia, al Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal Especializado en Crimen Organizado de 1er. Turno, a la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

23. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia respondió que se formó un presumario ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal Especializado en Crimen Organizado, iniciado con fecha 18 de junio de 2012.

⁸ Ver: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1054518-uruguay-alarma-por-explotacion-feudal-a-sirvientas-bolivianas-en-mansiones-lujosas>
<http://eldiario.com.uy/2012/08/16/solo-infraccion-administrativa-en-caso-de-las-trabajadoras-bolivianas/>
http://www.montevideo.com.uy/ucmovil_175220_1.html
<http://brecha.com.uy/index.php/sociedad/355-unas-palabras-tan-bruscas-que-te-duelen-y-te-llegan-al-alma>
<http://www.elobservador.com.uy/noticia/230441/familia-de-carrasco-admite-falta-administrativa-pero-niega-delito/>
<http://www.espectador.com/sociedad/264101/que-paso-con-el-caso-de-las-domesticas-bolivianas>

24. La Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, respondió que intervino la Fiscalía Penal Especializada en Crimen Organizado de 2° Turno y se cumplían las medidas instructorias del caso.

25. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Secretaría respondió que los procedimientos policiales fueron llevados a cabo por la Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado e INTERPOL.

26. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección General del Trabajo, informó que se había impuesto al empleador investigado una sanción de tres multas en Unidades Reajustables⁹ (UR) y que dicha resolución había sido recurrida por el mismo.

27. Tras la denuncia, las mujeres fueron atendidas y acompañadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través del Servicio de Atención a las Mujeres Víctimas de Trata, y la representación diplomática de la República de Bolivia en Uruguay.

28. Conforme a los artículos 19¹⁰ y 31¹¹ de la Ley N° 18.446, la INDDHH suspendió sus investigaciones sobre el caso concreto. No obstante, y con base en el citado artículo 19, emitió e hizo público un informe especial¹² sobre los problemas generales planteados en la denuncia. A la fecha, la INDDHH da seguimiento al estado de la denuncia penal en trámite.

29. El 10 de octubre de 2012, la INDDHH publicó su “Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas, y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo”¹³. El informe resume la normativa nacional e internacional en la materia y presenta las definiciones y características de la trata con fines de explotación laboral, la servidumbre doméstica, y los principales antecedentes normativos vinculados a los trabajadores migrantes. Finaliza aportando una serie de recomendaciones y un anexo que compila la normativa y la institucionalidad vinculada a la temática.

⁹ La Unidad Reajutable es una medida o patrón para poder, por medio de ella, expresar o imponer el valor de algo. Fue creada por Ley N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968 donde se establece que el Poder Ejecutivo reajustará anualmente ese valor de acuerdo a la variación que registre el índice medio de salarios.

¹⁰ “Artículo 19 (casos en trámite).- Cuando la denuncia refiera a hechos que estén en trámite de resolución jurisdiccional ante los organismos competentes o ante el Contencioso Administrativo, la INDDHH no intervendrá en el caso concreto, pero ello no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en la denuncia. La INDDHH velará por que los órganos con función jurisdiccional, Contencioso Administrativo o la Administración, en su caso, resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las demandas, denuncias o recursos que hayan sido formuladas o interpuestas.”

¹¹ “Artículo 31. (Suspensión de la intervención).- Cuando estando en curso la investigación de una denuncia, el caso se someta a resolución jurisdiccional ante los organismos competentes o ante el Contencioso Administrativo, el Consejo Directivo de la INDDHH suspenderá su intervención en el asunto comunicándose al denunciante, al organismo o entidad denunciado o involucrados si los mismos hubiesen sido contactados por la INDDHH o comparecido en las actuaciones. Sin perjuicio, el Consejo Directivo de la INDDHH proseguirá la investigación, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 19 de esta ley.”

¹² Ver siguiente cita.

¹³ Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Informe-Trabajadores-Migrantes-Trata-de-Personas-y-Explotaci%C3%B3n-Laboral.pdf>

30. En dicho informe temático la INDDHH recomendó la vigilancia permanente sobre las prácticas institucionales para asegurar que la situación migratoria no implique ningún tipo de limitación o restricción al goce y ejercicio de los derechos humanos de ninguna persona; promover acciones de sensibilización y promoción de los derechos de los inmigrantes a la población en general y a los funcionarios de gobierno; la capacitación adecuada y permanente de los funcionarios públicos para asegurar la protección en el goce de los derechos humanos de las personas, independientemente de su condición de migrante o de su ciudadanía política; el monitoreo del cumplimiento de la normativa vigente en materia de migraciones y la evaluación permanente de las prácticas o procedimientos de las instituciones públicas que puedan afectar el derecho a las garantías del debido proceso y acceso a la justicia de las personas migrantes y sus familias, a fin de garantizar la existencia de recursos efectivos y una reparación adecuada; que las decisiones de las autoridades competentes relacionadas con los derechos laborales de las personas migrantes tengan en cuenta, además de la normativa aplicable, la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a que se deben reconocer, sin importar el *status* migratorio, los derechos derivados de la relación laboral; que el Estado asegure que los trabajadores migrantes puedan reclamar efectivamente ante la Justicia por la afectación de sus derechos laborales, asegurando que consten con recursos eficaces y una debida reparación; que cualquier situación en la que existan indicios de un eventual caso de trata de personas, sea debidamente investigada por funcionarios formados y capacitados para este tipo de intervenciones; la implementación de campañas informativas respecto de las formalidades para el empleo de trabajadores migrantes; el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos en general y de los migrantes en particular; fortalecer la cooperación entre los Estados de origen, de tránsito y de empleo para regular y vigilar los procesos de contratación y colocación, así como la información periódica y la articulación y cooperación en materia de justicia; la creación de un ámbito tripartito para que el Estado y las organizaciones de trabajadores y empleadores analicen e implementen planes y programas sustentables para las migraciones laborales, previniendo conductas eventualmente violatorias de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y finalmente, el diseño y la implementación de una política pública sobre migraciones laborales, como herramienta para el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

31. El Informe fue presentado por el Consejo Directivo de la INDDHH en acto público realizado en el Palacio Legislativo, en el que participó la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a través de su representante, encargada de Misión en Uruguay¹⁴.

32. Los días 9 y 10 de mayo de 2013, la INDDHH participó en el Taller Sudamericano sobre las intervenciones de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la protección de los migrantes, organizado por la Defensoría del Pueblo del Perú y la Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para América del Sur. A partir de dicho taller, la OIM publicó el informe “Las Instituciones Nacionales de

¹⁴ Ver: <http://www.uruguay.iom.int/index.php/2-uncategorised/53-inddh-presentara-su-primer-informe-el-proximo-miercoles-10-trabajadores-migrantes-trata-de-personas-y-explotacion-laboral> y <http://www.uruguay.iom.int/index.php/prensa/56-inddhh-presento-primer-informe-tematico>

Derechos Humanos en la protección de los Migrantes”¹⁵, que incluye los insumos proporcionados por la INDDHH de Uruguay.

33. El 21 de agosto de 2013, la INDDHH presentó ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, y en el marco de sus competencias y facultades establecidas en los artículos 1° y 4° (literales C, H e I) de la Ley N° 18.446, un informe con su opinión sobre el *Proyecto de Ley sobre personas apátridas, su reconocimiento y protección*¹⁶. La INDDHH consideró que la aprobación del proyecto de ley constituiría un paso más en dirección de la adecuación del ordenamiento jurídico nacional a las obligaciones que surgen de sus compromisos en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y expresó su satisfacción por el interés de las autoridades nacionales de adecuar las normas y procedimientos internos al marco establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

34. El 20 de octubre de 2013 la INDDHH recibió una denuncia sobre eventual violación del derecho al trabajo de la que serían parte un grupo de trabajadores de la pesca migrantes, residentes en Uruguay.

35. La Ley N° 18.498¹⁷ de Tripulación de embarcaciones de matrícula nacional, de 12 de junio de 2009, modificó el artículo 27 de la Ley N° 13.833¹⁸ de 29 de diciembre de 1969. Esta modificación implicó que la tripulación de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional deberá estar constituida por, al menos, un 90% de ciudadanos naturales o legales uruguayos¹⁹.

36. La ley modificativa, que no está reglamentada, tampoco establece quién debe controlar su cumplimiento.

¹⁵ Disponible en: <http://csm-osumi.org/Archivos/Norma/2-%20LAS%20INSTITUCIONES%20NACIONALES...Morlachetti.pdf>

¹⁶ Disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Informe-INDDHH-proyecto-Ley-Ap%C3%A1tridas.pdf>

¹⁷ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18498&Anchor=>

¹⁸ Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13833&Anchor=>

¹⁹ Ley N° 18.498. Artículo 1°.- Sustitúyese el artículo 27 de la Ley N° 13.833, de 29 de diciembre de 1969, por el siguiente:

“ARTÍCULO 27.- Las embarcaciones pesqueras de matrícula nacional serán comandadas por capitanes o patrones ciudadanos naturales o legales uruguayos, debiendo además su tripulación estar constituida por no menos del 90% (noventa por ciento) de ciudadanos naturales o legales uruguayos. Este porcentaje podrá ser alterado en cumplimiento de acuerdos internacionales.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la tripulación de las embarcaciones pesqueras de matrícula nacional que operen exclusivamente en aguas internacionales, deberá estar constituida como mínimo por el 70% (setenta por ciento) de ciudadanos naturales o legales uruguayos.

Tratándose de pesquerías exploratorias o nuevas, o en las que se apliquen tecnologías no utilizadas anteriormente en pesquerías tradicionales uruguayas, o zafrales, el Poder Ejecutivo podrá, previa consulta a armadores, empresarios, capitanes y organizaciones representativas de los trabajadores, modificar estos porcentajes”.

37. Al momento de la denuncia existían aproximadamente treinta trabajadores extranjeros (especialmente peruanos) a quienes se les estaba impidiendo embarcar, tomando como base la mencionada norma modificativa.

38. Conforme a lo dispuesto en el artículo 24²⁰ de la Ley N° 18.446, la INDDHH propuso a los Ministerios de Defensa Nacional (MDN) y de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la adopción de medidas provisionales: la instrumentación por parte del MTSS, en el plazo más breve posible, de mecanismos de negociación tripartitos, convocando a otros organismos del Estado involucrados (fundamentalmente el MDN), a efectos de no innovar la situación de hecho que venía verificándose a partir de la aprobación de la Ley N° 18.498, que se prolongó hasta setiembre de 2013 y, encontrar de inmediato una solución para evitar que los trabajadores migrantes cuyos derechos estaban siendo vulnerados pudieran continuar desempeñando sus actividades laborales. Para ello se sugirió el establecimiento de un plazo razonable para que, como medida provisoria a los efectos de evitar la pérdida de sus fuentes de trabajo, pudieran gestionar la ciudadanía legal uruguaya.

39. Con fecha 22 de noviembre de 2013 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informó que el 7 de noviembre, había convocado a una mesa de negociación tripartita, que permitió encontrar una solución favorable, de carácter provisorio.

40. El 11 de noviembre de 2013, la INDDHH envió a la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, una propuesta formal amparada en lo dispuesto en el Artículo 4° (literales C e I) de la Ley N° 18.446. En ella plantea que, en base a los antecedentes de la denuncia presentada ante la INDDHH por la situación de los trabajadores migrantes con residencia legal en el país que se desempeñan en la industria de la pesca, y a los hechos que, derivados de la aplicación de la Ley N° 18.498, determinaron la vulneración del derecho al trabajo de dichos trabajadores, “La INDDHH propone al Parlamento que se considere la derogación de la Ley N° 18.498, ya que considera que la misma constituye una flagrante violación de las normas que integran el Bloque Constitucional nacional sobre la materia. Asimismo entiende que “...hasta que no se derogue la norma mencionada, Uruguay estaría vulnerando lo dispuesto por la Constitución de la República (Arts. 7, 8, 53, 54 y 72); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 2); El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador (Arts. 2, 3, 4, 6 y 7); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. II y XIV); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 1, 2 y 26); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 2); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Arts. 2, 3, 4, 6 y 7); la Convención Internacional sobre la protección de todos los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias (Ley N° 17.101 de 31 de mayo de 1999); la Ley N° 18.250 (Migraciones) de 17 de enero de 2008; el Convenio N° 97 de la OIT Relativo a los Trabajadores Migrantes (Ley N° 12.030 de 27 de enero de 1954) y la Declaración de la

²⁰ “Artículo 24. (Medidas provisionales urgentes).- En cualquier instancia del trámite, el Consejo Directivo de la INDDHH podrá proponer a los organismos o entidades involucrados en la denuncia, la adopción de medidas provisionales de carácter urgente con el fin de que cese la presunta violación a los derechos humanos objeto de la investigación, impedir la consumación de perjuicios o el incremento de los ya generados o el cese de los mismos. Si la autoridad respectiva omitiera adoptar las medidas de urgencia recomendadas, el Consejo Directivo de la INDDHH estará facultado, en cualquier momento, para recurrir ante el Poder Judicial a efectos de solicitar las medidas cautelares que entienda del caso, interponer recursos de amparo o de hábeas corpus.”

OTI relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de junio de 1998, así como normativa expresa aprobada en el marco del MERCOSUR sobre el tema.”.

42. Además de las dos denuncias mencionadas precedentemente, la INDDHH recibió otras cinco vinculadas a personas migrantes.

43. Tres de ellas relativas a su procesamiento penal, la irregularidad de los procedimientos judiciales y el maltrato policial. Estas denuncias fueron transferidas al Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, organismo con el que la INDDHH coordina su actuación, de acuerdo a lo establecido por el artículo 10²¹ de la Ley N° 18.446. No obstante la derivación, la INDDHH hace el seguimiento al estado del trámite.

44. Las dos restantes estuvieron motivadas en problemas de acreditación de identidad, ya que las personas carecían de la documentación de sus países de origen que Uruguay exige para otorgar la nacional. La INDDHH tomó contacto con los organismos estatales correspondientes, relevando la existencia de al menos veinte personas en idéntica situación, que podrían configurar casos de “apátridas”.

45. La INDDHH presenta este primer informe al Comité de Protección de los derechos de Todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entendiendo que su reciente instalación necesita el apoyo, la orientación y el seguimiento de todos los órganos internacionales de control, a efectos de fortalecer sus capacidades así como de coadyuvar a que nuestro país profundice su cultura de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

²¹ “Artículo 10. (Coordinación).- La INDDHH deberá coordinar sus funciones con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, los Defensores del Vecino y demás instituciones similares que se establezcan en el futuro.”



Comité de Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
20ª Sesión
31 de marzo de 2014

Addendum del Informe de la Institución Nacional del Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

1. La INDDHH omitió informar sobre el Artículo 41 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, que establece:

"1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos."

2. La INDDHH recibió, con fecha 11 de diciembre de 2012, la denuncia 120/2012 formulada por el "Grupo por el voto en el exterior", manifestando su preocupación por la imposibilidad de las ciudadanas y los ciudadanos residentes en el exterior, de ejercer el derecho al voto en los actos electorarios que se realizan en Uruguay, desde su país de residencia.

3. Motivado en dicha denuncia, el 11 de abril de 2013, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo presentó en el Parlamento el informe temático "Fundamento del derecho al voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior. Recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo".

4. La INDDHH entiende que el voto es, además de un instrumento imprescindible para el funcionamiento del sistema político, un derecho inalienable de todo ciudadano en un régimen democrático.

5. En la actualidad, Chile y Uruguay son los dos únicos Estados Parte en el Sistema Interamericano que no han habilitado un mecanismo que permita a sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior ejercer su legítimo derecho al sufragio.

6. En el Uruguay, las ciudadanas y ciudadanos que residen en el exterior no pierden la ciudadanía, y siendo ciudadanas y ciudadanos, tienen derecho a votar. Y pueden hacerlo, pero en la actualidad, deben concurrir a ejercer su derecho en el territorio nacional. No obstante, no existe impedimento constitucional para que la ley instrumente un mecanismo



hábil a efectos de que puedan ejercer su derecho en el extranjero.

7. La Constitución de la República no suspende la ciudadanía, y por ende, el derecho al voto, al nacional que reside en el exterior: el derecho al voto es inherente a la condición de ciudadana o ciudadano; así lo establece a texto expreso el Artículo 77:

“Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”.

8. Asimismo, el Artículo 78 establece que:

“Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República”.

9. La Constitución también establece en su artículo 80, las causales para el cese temporal de la ciudadanía:

“1°) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente.

2°) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.

3°) Por no haber cumplido dieciocho años de edad.

4°) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena.

5°) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7° del artículo 77.

6°) Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución.

7°) Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75”.

10. La residencia en el exterior no es causal de cese o suspensión de ciudadanía, y por lo tanto, las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior tienen el derecho inalienable a sufragar, cumpliendo con el requisito de estar inscriptos en el Registro Cívico.



11. En el último acto eleccionario nacional (octubre 2009), se plebiscitó una enmienda constitucional para implantar el voto epistolar, que fuera votada por más de 2/5 de los integrantes de la Asamblea General según lo exige el literal b) del artículo 331 de la Constitución, que en dicho acto no obtuvo las mayorías exigidas para su aprobación. Pero debe advertirse que lo que estaba en discusión era la “modalidad de emitir el voto en el exterior” y no “el derecho a hacerlo”.

12. En el referido informe, la INDDHH recomendó:

13. Que el Poder Ejecutivo retome la iniciativa [de reglamentar el ejercicio del derecho al sufragio de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior] para que la misma cristalice en un proyecto de ley que se constituya en la base de un gran debate nacional sobre el tema.

14. Que el sistema político en su conjunto, superando intereses partidarios, promueva los consensos imprescindibles para garantizar el ejercicio de este derecho esencial al funcionamiento del sistema democrático a todas las ciudadanas y ciudadanos, como lo manda la Constitución de la República.

15. Que el Parlamento Nacional procure el tratamiento de la iniciativa en el próximo (4º) período de sesiones ordinarias de esta XLVII Legislatura, a los efectos de alejar la discusión en el tiempo, lo más posible, de la próxima instancia electoral.

16. Que aprobada la ley que garantice efectivamente el ejercicio del derecho al sufragio a los ciudadanos uruguayos en el exterior, en aplicación del principio de no regresividad, dicho derecho no sea eliminado, limitado y/o restringido por cualquier norma posterior.

Recomendaciones en relación al Informe del Estado

17. La INDDHH considera que, en razón del proceso de transformación del fenómeno migratorio en Uruguay (caracterizado por una tendencia al aumento creciente de la migración intrarregional), resulta necesario que el Estado uruguayo fortalezca y profundice los dispositivos y estrategias tendientes a la sensibilización sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, a efectos de prevenir prácticas discriminatorias hacia este sector de la población.

18. En este sentido, el Estado señala que “resulta fundamental capacitar y sensibilizar a todos los actores públicos para la atención personalizada a migrante y retornantes, el intercambio de experiencias y el establecimiento de un vínculo y protocolo de trabajo para una mejor atención de la población de referencia. Para de esta forma lograr su mejor inserción socioeconómica, tanto para beneficio propio como de la sociedad de acogida” (párrafo 149).

La INDDHH entiende que sería deseable que el Comité inste al Estado uruguayo a:



19. Asumir las recomendaciones formuladas en su Informe temático sobre Trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo:
20. “Que las autoridades públicas directamente responsables mantengan vigilancia permanente a los efectos que sus prácticas institucionales aseguren que la situación migratoria no implique ningún tipo de limitación o restricción al goce y ejercicio de los derechos humanos de ninguna persona que habite en el territorio de la República”.
21. “Promover acciones de sensibilización y promoción de los derechos de los inmigrantes dirigidos a la población en general y a funcionarios de gobierno en particular, sobre la importancia social, económica y demográfica de la inmigración. No se debe perder de vista que las desigualdades a las que se encuentran expuestos los inmigrantes tienen altas chances de verse reproducidas y cristalizadas por las generaciones que les sigan.”
22. “Que los funcionarios públicos competentes reciban capacitación adecuada y permanente que les permita cumplir sus responsabilidades asegurando que todos los habitantes del país sean protegidos en el goce de sus derechos humanos, independientemente de su condición de migrante o de su ciudadanía política”.
23. “Que se realice monitoreo del cumplimiento de la normativa vigente consagrada en materia de migraciones, así como una evaluación permanente respecto a las prácticas o procedimientos de las instituciones públicas que pueden afectar el derecho a las garantías de debido proceso y acceso a la justicia de las personas migrantes y sus familias, teniendo en cuenta que esto incluye los procedimientos judiciales y administrativos en materia civil, penal y laboral, entre otros, a fin de garantizar la existencia de recursos efectivos y una reparación adecuada.”
24. En relación a lo anterior, considera que es necesario el fortalecimiento de la Comisión Honoraria Contra el Racismo, la Xenofobia y Toda otra Forma de Discriminación, creada por Ley N° 17.817 de 2004, a efectos del cumplimiento cabal de su objetivo: “proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación”.
25. Asimismo, a implementar el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación, cuyo proceso de elaboración comenzó en 2009, a través de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, en trabajo conjunto con la Dirección Nacional de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el propósito de transversalizar en las políticas públicas, la lucha contra el racismo y la



discriminación, a partir de una política de Estado con perspectiva de derechos, para la construcción de una ciudadanía y de una sociedad diversas e inclusivas.

Recomendaciones en relación al Informe de la INDDHH

26. Asimismo, la INDDHH entiende que sería deseable que el Comité inste al Estado uruguayo:

27. Asumir las recomendaciones formuladas en su Informe sobre el Fundamento al voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior:

28. Que el Poder Ejecutivo retome la iniciativa [de reglamentar el ejercicio del derecho al sufragio de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior] para que la misma cristalice en un proyecto de ley que se constituya en la base de un gran debate nacional sobre el tema.

29. Que el sistema político en su conjunto, superando intereses partidarios, promueva los consensos imprescindibles para garantizar el ejercicio de este derecho esencial al funcionamiento del sistema democrático a todas las ciudadanas y ciudadanos, como lo manda la Constitución de la República.

30. Que el Parlamento Nacional procure el tratamiento de la iniciativa en el próximo (4º) período de sesiones ordinarias de esta XLVII Legislatura, a los efectos de alejar la discusión en el tiempo, lo más posible, de la próxima instancia electoral.

31. Que aprobada la ley que garantice efectivamente el ejercicio del derecho al sufragio a los ciudadanos uruguayos en el exterior, en aplicación del principio de no regresividad, dicho derecho no sea eliminado, limitado y/o restringido por cualquier norma posterior.

32. El Comité tal vez quisiera recomendar al Poder Legislativo la aprobación del proyecto de Ley sobre personas apátridas, su reconocimiento y protección, así como la derogación de la Ley N° 18.498 que modificó artículo 27 de la Ley N° 18.333 y como consecuencia vulnera lo dispuesto en diversos artículos de la Constitución Nacional así como instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.