



**UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
SPECIAL PROCEDURES**

SPECIAL RAPPORTEURS, INDEPENDENT EXPERTS & WORKING GROUPS

**Observaciones preliminares de la Relatora Especial sobre la venta, la explotación
sexual y el abuso sexual de niños**

Mama Fatima Singhateh

Visita a Uruguay

16 - 26 de mayo de 2023



* * * * *

Buenos días y gracias a todos por venir. Para comenzar, quisiera expresar mi gratitud al Gobierno de Uruguay por la invitación que me extendió para realizar esta visita al país del 16 al 26 de mayo de 2023. Agradezco la plena cooperación que han prestado a mi mandato antes y durante mi visita. Vine a Uruguay para evaluar la situación de la venta, la explotación y el abuso sexual de menores, conocer las medidas que el país adopta para combatir estos fenómenos, formular recomendaciones para prevenirlos y proteger y rehabilitar a los menores víctimas y sobrevivientes.

Durante mi visita de once días, tuve la oportunidad de reunirme con representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, autoridades locales y municipales, organismos de la ONU, sociedad civil, responsables de la protección de la infancia, educadores, trabajadores sociales, psicólogos, miembros del sector privado y del mundo académico, comunidades locales y con niños, niñas y adolescentes. Estuve en Montevideo, Paysandú y Chuy.

Agradezco a los funcionarios de las entidades gubernamentales que facilitaron las reuniones y contribuyeron a un rico diálogo constructivo. Espero continuar la comunicación y recibir información adicional, como, por ejemplo, los datos y estadísticas tan necesarios que solicité. También agradezco al equipo de las Naciones Unidas en el país por su apoyo para preparar la misión y durante la misma.

Doy las gracias a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y, especialmente, a los niños, niñas y adolescentes cuya disposición a entablar un diálogo abierto arrojó luz sobre la venta, la explotación y el abuso sexual de menores en el país. Agradezco la dedicación y el compromiso de quienes trabajan sobre el terreno para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables de Uruguay.

Pasos y avances positivos

Uruguay ratificó algunos de los principales instrumentos jurídicos internacionales y regionales que son pertinentes a mi mandato y participa activamente en los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, a los que informa periódicamente.

Se han hecho notables esfuerzos por establecer un marco jurídico sólido para la protección de menores, que prevé la creación de un sistema sofisticado de protección de la infancia, así como iniciativas encomiables como el proyecto Travesía y el Consejo Asesor y Consultivo del Directorio de INAU.

A efectos de mis observaciones preliminares, he identificado las cuestiones que figuran a continuación. Desarrollaré estas observaciones preliminares en mayor profundidad en mi informe final, el cual presentaré al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2024.

Uruguay cuenta con leyes muy completas como la Ley No. 17.815 que penaliza la violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley No. 17.823), así como la Ley Integral No. 19.580 contra la violencia hacia las mujeres basada en género (2017); la Ley No. 19.643 de prevención y combate contra la trata de personas (2018); y la Ley N° 18.250 de Migración que regula el delito de la trata de personas (2008). Estas son solo algunas leyes que protegen a los más vulnerables, entre ellos, los niños, niñas y

adolescentes. También entiendo que está a punto de concluirse un Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (2023-2028).

Manifestaciones

En cuanto a las manifestaciones de la venta, explotación y abuso sexual, he identificado las siguientes cuestiones.

- **Trata de menores con fines de abuso sexual, trabajo forzado y explotación.**

Uruguay es un país de origen, tránsito y destino de víctimas de trabajo forzoso y de trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual. Según los informes, las zonas fronterizas entre los países vecinos de Argentina y Brasil son puntos de entrada de mujeres y menores que ofrecen temporalmente servicios sexuales en el país y en el extranjero. Los niños, niñas y adolescentes de Uruguay también son víctimas de las peores formas de trabajo infantil, entre ellas, ciertas actividades peligrosas en la cadena de suministro y demanda de los sectores comerciales, donde se enfrentan a un alto riesgo de explotación.

El fenómeno de la trata doméstica también existe en Uruguay, pero estos incidentes apenas se investigan y mucho menos se judicializan.

Aunque la Ley No. 18.250 penaliza la trata de seres humanos, hay poca información sobre la incidencia de la trata de menores con fines de explotación sexual y de su magnitud. Invito al Gobierno a que me facilite datos cuantitativos antes de presentar mi informe.

- **Explotación sexual en el contexto de los viajes y el turismo:**

Uruguay es un destino turístico muy conocido. Aunque el fenómeno de la explotación sexual de niños en el contexto de los viajes y el turismo existe en Uruguay, no me fue posible determinar su alcance y prevalencia. Las leyes no indican disposiciones legales explícitas que penalicen y castiguen todas las formas de explotación sexual de menores en el sector de los viajes y el turismo.

No obstante, el Ministerio de Turismo, en colaboración con otros actores, desarrolló una serie de herramientas para fomentar el turismo responsable. El código de conducta establecido por el Decreto N° 398/013 obliga a los proveedores de servicios turísticos a aplicar medidas que prohíban a sus empleados e intermediarios ofrecer servicios sexuales a los menores y a no ofrecer, ya sea de manera expresa o tácita, la explotación sexual comercial de menores en sus programas de promoción turística.

El Ministerio también lanzó numerosas campañas contra la explotación y el abuso sexual de menores, entre las que se incluye la firma de acuerdos de cooperación con hoteles, agencias de viajes y otros proveedores de servicios para que se comprometan a vigilar y prohibir estas prácticas en sus establecimientos. Los folletos incluyen un número de teléfono para ponerse en contacto con INAU en caso de que surja algún incidente de este tipo.

El Ministerio también tiene actividades en curso que incluyen instancias de capacitación especializada para los proveedores de servicios dentro de la industria del turismo sobre cómo prevenir la explotación sexual de menores en el sector, campañas de sensibilización dirigidas a los turistas y las comunidades locales para promover prácticas responsables

que respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el establecimiento de mecanismos para denunciar incidentes de explotación sexual. Además, están trabajando en un Código Nacional de Conducta y un Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Menores a través de CONAPEES.

- **Explotación sexual a través del comercio sexual**

De las conversaciones que mantuve con mis interlocutores, aprendí que la explotación sexual a través del sexo transaccional es muy común, especialmente con adolescentes, hasta el punto de ser una práctica normalizada. En las comunidades existe una cultura del silencio y, en muchos casos, las familias fomentan este fenómeno. Sin embargo, el alcance exacto del problema es difícil de cuantificar debido a la escasez o falta de datos.

Este fenómeno está estrechamente ligado a la cuestión de las parejas arregladas, en las cuales chicas adolescentes mantienen una relación con hombres mucho mayores. De las conversaciones se desprende que este fenómeno es muy común y está normalizado por razones económicas.

- **Matrimonio infantil**

Según los informes, los matrimonios infantiles, precoces y forzados son más frecuentes en las zonas rurales de Uruguay y entre personas afrodescendientes y de otras minorías étnicas, especialmente de las comunidades más pobres. Alrededor del 25 % de las jóvenes uruguayas se casan antes de los 18 años. Si bien el matrimonio infantil afecta tanto a niñas como a niños, este acarrea consecuencias desproporcionadas para las niñas, incluso en lo que respecta a su salud sexual y reproductiva y su bienestar productivo.

Los mecanismos de derechos humanos han expresado su preocupación por el hecho de que la ley permita que los y las jóvenes de 16 años puedan contraer matrimonio. Tengo entendido que se ha iniciado un proceso de reforma legal para elevar la edad mínima para contraer matrimonio a 18 años. Recomiendo encarecidamente que dicha reforma esté respaldada por políticas y programas igualmente sólidos para disuadir el matrimonio infantil, proteger a los niños, niñas y adolescentes afectados por este fenómeno y apoyar a las familias necesitadas, para que las leyes se apliquen de forma efectiva.

- Otras manifestaciones de la explotación y el abuso sexual identificadas durante las conversaciones con los interlocutores incluyen el abuso sexual dentro de las familias y los círculos más cercanos de confianza; la prevalencia de los embarazos adolescentes que a veces son el resultado de un abuso o explotación sexual; la alta incidencia del consumo y adicción a las drogas, lo cual no solo hace que los adolescentes sean más vulnerables al abuso, sino que a veces el sexo se utiliza para poder costear dichas adicciones.

Grupos marginados

- **La comunidad trans**

Tuve la oportunidad de reunirme con algunos miembros de la comunidad LGBTQI+ quienes pusieron de relieve la discriminación y algunos de los problemas a los que se enfrentan especialmente los y las jóvenes trans en los centros de estudio y en el acceso al empleo, e indicaron que la ley de cuotas trans no se está aplicando plenamente. También indicaron que se necesita un mayor acceso a instalaciones y servicios médicos en todo el país.

- **Niños, niñas y adolescentes afrodescendientes**

Otro de los grupos marginados que sufre discriminación y pobreza extrema son los afrodescendientes. Las mujeres afrodescendientes en Uruguay se encuentran en una situación de desventaja en la mayoría de los indicadores socioeconómicos y siguen viendo vulnerado el ejercicio de sus derechos más fundamentales. Tienen las tasas de desempleo más altas y también sufren discriminación racial en sus posibilidades de acceso a puestos de trabajo, ascensos y salarios. Comienzan su vida reproductiva a edades tempranas y tienen tasas de fecundidad más altas que las mujeres no afrodescendientes. Los estudios indican que se deben mejorar los entornos de los centros escolares para estas minorías, por ejemplo, quedan excluidos de las actividades extracurriculares, lo que contribuye a aumentar las tasas de abandono escolar prematuro. Se me informó que el embarazo adolescente entre las personas afrodescendientes es del 14,6 %, el doble de la tasa nacional, y entre las jóvenes afrodescendientes del quintil más bajo de la distribución de ingresos esta tasa supera el 25 %, tres veces la media nacional. También aprendí que entre el 16 y el 19 % de los menores, especialmente los afrodescendientes, viven en la pobreza, lo que los hace más vulnerables y los expone a sufrir abusos y explotación sexual.

- **Niños, niñas y adolescentes con discapacidad**

La situación de los menores con discapacidad en Uruguay se correlaciona con una menor participación en el mercado laboral de los miembros del hogar; esto significa que los niños con discapacidad y sus cuidadores deben recibir un apoyo adecuado. He observado que los menores con discapacidad también tienen niveles más bajos de asistencia escolar, de logros académicos y un menor acceso a desarrollar habilidades técnicas y recibir capacitación; esto implica riesgos y vulnerabilidades en relación con el abuso y la explotación que permanecerán para toda la vida. De las conversaciones con los interlocutores se desprende que ha habido casos de abuso de niños discapacitados, especialmente en zonas rurales donde no llegan los servicios estatales y que estos casos casi nunca se denuncian. No se ha determinado la magnitud del problema, ya que estos incidentes no se suelen denunciar formalmente.

Participación infantil

El Gobierno ha hecho avances positivos en cuanto a la participación infantil a través del Consejo Asesor y Consultivo (CAC) del Directorio de INAU, formado por adolescentes de entre 13 y 17 años. Su función es asesorar y hacer sugerencias al Directorio de INAU sobre la implementación de políticas públicas para niños, niñas y adolescentes. Estos jóvenes representan a todos los departamentos del país y son elegidos por sus pares cada dos años.

Pero aún se puede hacer más para empoderar a los niños, niñas y adolescentes. Especialmente se los debe involucrar en consultas a la hora de planificar y diseñar políticas que les afectan, e informarles y recabar sus opiniones sobre los servicios que se les prestan. Muchos de los menores con los que hablé durante esta visita comentaron que se sienten excluidos en las decisiones que los involucran.

Mecanismos de respuesta

Durante las conversaciones con los interlocutores, me enteré de que alrededor de 1700 niños, niñas y adolescentes se encuentran actualmente en instituciones y hogares de acogida y son atendidos a través de lo que INAU denomina Centros de Fortalecimiento Familiar y el sistema de protección. Tuve la posibilidad de visitar algunas de estas instituciones, en particular los centros de corta estadía y algunos centros de 24 horas, y observé que algunas de las limitaciones a las que se enfrentan estas instituciones son la falta de partidas presupuestarias y de profesionales especializados.

Muchos de estos hogares de acogida fueron concebidos como hogares temporales para niños, niñas y adolescentes necesitados, pero algunos menores permanecen en estos centros más allá del período máximo de estadía. Algunos centros están saturados, lo que afecta el funcionamiento eficaz de las instalaciones. Por ejemplo, la casa Magnolia tiene capacidad para 25 ocupantes, pero da cobijo a 30.

En el caso de los hogares de corta estadía, se debe limitar el tiempo de estadía para actuar con rapidez y trasladar a los menores a un centro más permanente para evitar el apego emocional, lo cual puede afectar aún más su salud mental.

No existen hogares ni centros especializados para las víctimas de abuso y explotación sexual. También se necesita una formación especializada para los profesionales que trabajan con víctimas de explotación y abuso sexual (EAS). En estos centros los menores no reciben una atención integral porque la explotación sexual se ha naturalizado. Los cuidadores también necesitan programas específicos de reeducación sobre el impacto de la EAS en los niños, niñas y adolescentes. Me informaron de jóvenes que sufrieron violencia en el mismo sistema que está destinado a protegerlos.

El INAU no tiene un programa de transición o de aprendizaje de autonomía para los menores que viven bajo el programa/sistema CAFF una vez que alcanzan la mayoría de edad. Cuando los jóvenes adultos deben abandonar estas instalaciones y no reciben el apoyo emocional, social y económico adecuado se puede fomentar el ciclo de abuso y trauma.

Muchos de los funcionarios de estos centros sufren de desgaste laboral, por lo que se necesitan más recursos humanos para atender adecuadamente a los menores y garantizar que el personal no esté desbordado de trabajo.

El Gobierno también debe investigar el perfil y los antecedentes de los funcionarios que trabajan en estos centros para evaluar mejor su competencia y capacidad para trabajar en este tipo de instalaciones.

Se me informó que los **niños, niñas y adolescentes en tránsito**, que viajan solos o con uno de sus padres o tutores por rutas irregulares, o en situaciones parecidas a la trata, están expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Las leyes y protocolos de Uruguay garantizan que a su llegada se les brinde apoyo para inscribirse temporalmente en el sistema ASSE. Esto les permite contar con la información y documentación que necesitan para acceder a los servicios de salud pública mientras regularizan su situación. Tuve la oportunidad de visitar el puesto fronterizo de Chuy y conversé con funcionarios de migraciones sobre los protocolos vigentes que les permiten detectar, identificar y ayudar a cualquier niño vulnerable que viaje solo o con un adulto.

Brechas, retos y recomendaciones

- **Datos**

Durante mi visita, solicité datos concretos sobre todas las formas de venta, explotación y abuso sexual de menores. Se desconoce el alcance y la prevalencia reales de las diversas manifestaciones del abuso y la explotación sexual, ya que muchos de estos casos no se denuncian. Cabe señalar que, en los casos que sí se denuncien, se debería poner en marcha un sistema de recopilación de datos eficaz, exhaustivo y fiable para registrar esta información desglosada por edad, sexo, discapacidad, ubicación, raza, origen étnico y entorno socioeconómico. Estos datos se deberían recopilar de manera sistemática para registrar la magnitud del problema, la cantidad de casos denunciados, las investigaciones, los procesamientos y las condenas confirmadas para facilitar el análisis de la situación de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes, en particular de los que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Cabe mencionar que, en 1991, Uruguay creó un sistema de información para la infancia (SIPI) que está diseñado para ingresar los datos personales de todos los niños, niñas y adolescentes que están vinculados a algún proyecto de INAU, ya sea de tiempo parcial, tiempo completo, atención comunitaria o familiar. Los datos incluyen la identificación personal, los datos familiares generales, la escolarización, los controles sanitarios, el peso y la estatura, entre otras variables. En 2008, el Ministerio de Desarrollo Social también creó el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS), que contiene información personal sobre los ciudadanos, direcciones, datos sanitarios específicos, educación y seguridad social. Sin embargo, parece haber muchas incongruencias y lagunas en la recopilación de datos, y los datos recopilados no cubren todas las variables necesarias, en particular en lo que respecta a los incidentes y las diferentes manifestaciones del abuso, la salud, la justicia de menores, la discapacidad, las personas afrodescendientes y los niños, niñas y adolescentes que no están bajo el cuidado de sus progenitores.

- **Acceso a una justicia adaptada a los niños**

En 2017 entró en vigor un nuevo código del proceso penal en virtud de la Ley N.º 19.293. Ahora los fiscales desempeñan un papel mucho más importante en la investigación de los casos y las víctimas pueden presentar las denuncias ante la fiscalía directamente. Como consecuencia, se ha registrado una mayor cantidad de denuncias de casos de abuso sexual. Dicho esto, es importante señalar que el proceso para acceder a un sistema judicial que esté adaptado a los niños se encuentra aún incompleto. No existen tribunales específicos para menores ni tribunales de menores. En lugar de ello, las órdenes de protección preliminares para todos los casos relacionados con menores se presentan ante un tribunal de familia, y luego el procesamiento de todos los casos de abuso o explotación sexual de menores se lleva adelante en un tribunal penal donde también se presentan todos los demás casos, lo que demora el proceso de administración de justicia. Esto también provoca grandes retrasos en la conclusión de los casos debido al volumen y la variedad de casos que se presentan ante los respectivos tribunales. El sistema judicial parece inaccesible para los niños, niñas y adolescentes con escasa formación, que viven en la pobreza y en zonas rurales, que es el caso de muchas víctimas y sobrevivientes de explotación y abusos.

El acceso de las víctimas y sobrevivientes a la justicia y a la reparación también se ve obstaculizado por el desconocimiento de sus derechos, como aquellos relativos a la protección de testigos y a las indemnizaciones.

- **Asignación de recursos**

Muchas de las dificultades de los prestadores de servicios, de la fiscalía, de la unidad de apoyo a las víctimas y del poder judicial están asociadas a la falta de recursos humanos y económicos. El Gobierno debe hacer más para asignar los recursos necesarios para la prestación efectiva de los servicios y, especialmente, la reparación que permita que la maquinaria de protección de la infancia funcione de manera eficaz y eficiente.

- **Capacitación y sensibilización.**

Se necesita sensibilizar a la opinión pública en general, y a los niños en particular, sobre los factores culturales que fomentan el abuso y la explotación sexual en las comunidades. También sería importante crear un plan nacional de formación y sensibilización que pueda proporcionar un análisis adecuado de las causas profundas de la victimización de los niños, niñas y adolescentes. Es fundamental fortalecer las capacidades de todos los actores de los sectores públicos y privados en materia de supervisión, información y gestión de los problemas. Esto garantizaría un proceso más sostenido y coordinado para abordar los fenómenos de la venta, la explotación y el abuso sexual de menores.

Se necesita una formación especializada más constante y un mayor desarrollo de las capacidades para los profesionales que trabajan con niños, niñas y adolescentes o están en contacto con ellos.

- **Fortalecimiento de las capacidades**

Es necesario que los profesionales y funcionarios que trabajan con niños, niñas y adolescentes, o que están en contacto con ellos, tengan una comprensión más cabal de las diferentes manifestaciones de la venta, el abuso y la explotación sexual, de las medidas de justicia y de rendición de cuentas y de la dimensión de género. Nos referimos a la policía, al personal de seguridad, incluidos los desplegados en misiones en el extranjero, los trabajadores sociales, los docentes, los orientadores, los profesionales médicos y los jueces.

Es necesario desarrollar un marco de protección en consonancia con las normas internacionales para garantizar que todos los actores involucrados en la protección de la infancia apliquen la misma política de protección. Esto no solo mejoraría la capacidad de los actores, sino que también garantizaría una respuesta más uniforme ante los casos de abuso y explotación sexual.

- **Cooperación**

Se necesita una mayor cooperación entre el Gobierno y la sociedad civil. Algunas OSC tienen convenios con INAU para la ejecución de programas y la prestación de servicios, pero no para la planificación y el diseño de los programas. Por otro lado, quienes no tienen convenios con INAU, pero trabajan con niños, niñas y adolescentes no tienen la oportunidad de colaborar o compartir información.

- **Estudios e investigaciones**

Se debe realizar un estudio sobre la prevalencia del embarazo adolescente, ya que no existen datos centralizados y los disponibles no son precisos, pues se centran más en los registros de las jóvenes que dieron a luz y no así en las que se han realizado abortos.

También es difícil analizar y hacer un seguimiento de las parejas arregladas porque estas no se documentan ni se inscriben en el registro, por lo que un estudio también permitiría determinar su prevalencia y alcance.

Conclusión

No puedo concluir sin mencionar la ley sobre tenencia compartida y corresponsabilidad en la crianza de los hijos que fue promulgada recientemente. Se me informó que esta ley antepone los intereses de un pequeño grupo de adultos al interés superior de los niños, niñas y adolescentes. No aborda el problema cada vez mayor de la violencia intrafamiliar y deja a los menores desprotegidos al exponerlos a situaciones de violencia y maltrato ejercidas por uno de los miembros de la familia. Entiendo que también contradice las leyes existentes, a saber, el artículo 177 del Código de la Niñez y la Adolescencia. También impone una carga de trabajo adicional a los abogados, los defensores y los representantes de la sociedad civil para que presenten más informes e información a fin de contrarrestar las repercusiones nocivas de esta ley. Espero que el Gobierno reconsidere esta Ley o, como alternativa, trabaje con los actores de protección de la infancia para poner en marcha medidas que garanticen que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes será la consideración primordial para cualquier entidad que aplique esta ley. Por último, quisiera reiterar mi agradecimiento al Gobierno de Uruguay por invitarme a visitar el país. La invitación, la cooperación y la colaboración prestadas durante mi visita indican que existe un compromiso para combatir el flagelo de la venta, la explotación y el abuso sexual de menores en función de las necesidades de las víctimas y los sobrevivientes.

Elogio los importantes esfuerzos realizados y la labor emprendida por el Gobierno a lo largo de los años, y confío en que se lograrán más avances luego de mi visita.

Espero que mi próximo informe ayude al país a continuar avanzando y a mantener los importantes logros conseguidos hasta ahora.

Gracias por su amable atención.

FIN
