

BOLETINES N°s. 3444-10 y
3445-10.-

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE LOS PROYECTOS DE ACUERDO APROBATORIOS DEL PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE Y DEL PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, AMBOS COMPLEMENTARIOS DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL, APROBADOS POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS EL 15 DE NOVIEMBRE DE 2000, Y SUSCRITOS POR CHILE EL 8 DE AGOSTO DE 2002.

=====

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar sobre los proyectos de acuerdo, en primer trámite constitucional y sin urgencia, aprobatorios del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y del Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres Y Niños, ambos complementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, y suscritos por Chile el 8 de agosto de 2002.

Por la similitud de compromisos, propósitos y contenido normativo que presentan, mutatis mutandi, estos Protocolos y por razones de economía procesal ya observada en casos similares en que se han tramitado, simultáneamente, instrumentos internacionales de estas características, la Comisión ha acordado informar en un solo acto los proyectos de acuerdo correspondientes, sin perjuicio de las decisiones que la H. Cámara adopte respecto de cada uno, en votación única o separada.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, calificada durante los debates de la Asamblea General como "conjunto normativo ejemplar" y como "primer instrumento jurídico mundial en la lucha contra la criminalidad transnacional organizada", ya ha sido aprobada por el Congreso Nacional y, próximamente, debiera ser ratificada por S.E. el Presidente de la República.

Cabe señalar que esta Convención, firmada por 147 Estados y ratificada por 66 Estados, entró en vigencia a partir del 29 de septiembre de 2003.

Este instrumento internacional que adoptado por la Asamblea General de la ONU, el 15 de noviembre de 2000, en la llamada Asamblea del Milenio, con el objeto de promover la cooperación entre los Estados para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional, entendiéndose por tal la estructurada por personas que se conciertan durante cierto tiempo con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material de uno de los delitos tipificados con arreglo a la Convención.

2.- Durante el estudio parlamentario de dicha Convención, se informó que Naciones Unidas había aprobado, en la misma oportunidad, dos protocolos complementarios de la Convención suscritos por Chile el 8 de agosto de 2002, uno destinado a prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, en particular de mujeres y

niños, y el otro dirigido a prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes por tierra, aire y mar, los que al no existir inconvenientes de derecho para su aprobación separada de la Convención, han sido sometidos a la consideración de la H. Cámara mediante los proyectos de acuerdos en actual informe.

De tal modo se salva una omisión observada por esta Comisión durante la tramitación del proyecto de acuerdo que permitió al Congreso Nacional darle su aprobación constitucional (boletín N° 3246-10).

Con todo, es del caso señalar que la Convención ha sido complementada por un tercer protocolo, el que regula la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, no suscrito por Chile y aún no vigente internacionalmente, ya que ha sido ratificado sólo por 15 países.

3.- En el mensaje relativo al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, el Presidente de la República señala que para Chile, ser Parte de la Convención antes indicada y de los dos Protocolos que la complementan, implica para el país asumir compromisos en cuanto a materializar en nuestro ordenamiento jurídico penal y de procedimiento penal, aquellas instituciones, figuras y tipos nuevos o de modernizar o adaptar aquellos que se encuentran vigentes, pero que, sin embargo, es necesario modificar para ponerlos en concordancia con dichos instrumentos internacionales.

Más adelante precisa, que el Gobierno de Chile, consecuente con su posición a favor de la persona humana y del respeto de todos sus derechos, suscribió estos Protocolos como una expresión concreta de su voluntad de contribuir a la seguridad internacional de las personas y de perseguir, reprimir y sancionar la práctica de las conductas que constituyen una lacra para la humanidad.

II.- RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DE LOS PROTOCOLOS.

A) Estructura y contenido general.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire consta de 25 artículos y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños está compuesto de 20 artículos, ambos precedidos de preámbulos en los que se deja constancia, en lo fundamental, que se adopta esta normativa porque no existen instrumentos de aplicación universal que aborden, por una parte, todos los aspectos del tráfico ilícito de migrantes y otras cuestiones conexas o que, por otra parte, prevengan, repriman y sancionen la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

Las disposiciones generales (I), las medidas de prevención, cooperación y otras medidas (III) y las disposiciones finales (IV) de los dos Protocolos son análogas, en lo sustancial. Los números indicados entre paréntesis corresponden a los capítulos de los Protocolos.

La materia que particularmente interesa a estos instrumentos está contemplada en sus respectivos capítulo II, en el que uno regula el tráfico ilícito de migrantes por mar y el otro la protección de las víctimas de la trata de personas.

En lo sustancial, la normativa de estos Protocolos es declarada formalmente complementaria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se dispone que deberá ser interpretada juntamente con ella (respectivos artículos 1).

B) Contenido específico de los Protocolos.

b.1) El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, suscrito por 112 Estados y en vigencia internacional desde el 28 de enero de 2004, define el “tráfico ilícito de migrantes”, como aquel que tiene por objeto la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (letra a) del artículo 3).

Precisa que por “entrada ilegal” se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor (letra b) del artículo 3).

En ese marco, el Protocolo persigue que los Estados Parte adopten medidas legislativas y cualquier otro orden para:

- == Proteger las vidas y derechos humanos de los migrantes;
- == Darles un trato humano;
- == Prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes;
- == Promover la cooperación entre los Estados para tales fines, y
- == Tipificar como delito y penalizar en sus respectivos regímenes jurídicos internos, los diversos actos y conductas constitutivas del delito de tráfico ilícito de migrantes, inclusive en sus grados de tentativa y complicidad, cuando ellos se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (artículo 6).

Cabe señalar que toda medida que se adopte en el mar en cumplimiento de la prevención y represión del tráfico ilícito de migrantes por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar, deberá ser ejecutada únicamente por buques de guerra o aeronaves militares, o por buques o aeronaves que ostenten signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizados a tal fin (Nº 4 del artículo 9).

En cuanto a la relación de este Protocolo con el derecho interno vigente, el mensaje hace notar que la tipificación del delito de tráfico de migrantes, requerirá modificar nuestra legislación migratoria actual.

Agrega que la obligación que se impone a los transportistas internacionales para que se cercioren de que todos los pasajeros porten los documentos de viaje requeridos para ingresar en el Estado receptor (Nºs. 3 y 4 del artículo 11), es concordante con la que contempla nuestra legislación migratoria, en cuanto exige a los medios de transporte internacional que conduzcan pasajeros con destino a Chile, que revisen adecuadamente la documentación migratoria de esas personas, lo que en caso de incumplimiento tiene prevista una sanción pecuniaria.

Respecto de la seguridad y control de los documentos de viaje e identidad, de que trata el artículo 12, señala el mensaje que nuestro país estaría cumpliendo con esta obligación mediante los nuevos pasaportes y cédulas de identidad que ha puesto en circulación el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Por último, tratándose del tráfico ilícito de migrantes por mar, el mensaje destaca la obligación que asumen los Estados Partes de indemnizar a las empresas navieras cuando las medidas de visita, registro o represión de este delito, adoptadas sobre los barcos, resulten infundadas (Nº 2 del artículo 8).

b.2) El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, suscrito por 117 Estados y vigente internacionalmente desde el 25 de diciembre de 2003, dispone que:

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 (letra a) del artículo 3).

Agrega el Protocolo que la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados. Para estos efectos, por niño, se entenderá toda persona menor de 18 años (letras c) y d) del artículo 3).

La tipificación de estos delitos los penalizará cuando se incurra intencionalmente en las conductas correspondientes y se extenderá a los grados de tentativa y complicidad (artículo 5).

En ese marco, el Protocolo persigue que los Estados Parte adopten medidas legislativas y de cualquier otra índole para:

- == Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y niños;
- == Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos, y
- == Promover la cooperación entre los Estados para lograr esos fines (artículo 2).

En cuanto a la relación de este Protocolo con el derecho interno, el mensaje hace notar que la vigencia de las normas de este Protocolo permitirá que, en definitiva, se incorpore en nuestra legislación la figura general del tráfico de personas en los términos definidos por el artículo 3. En efecto, indica, los artículos 367 y 367 bis del Código Penal sancionan la trata de personas referida a fines sexuales, por lo que una ampliación con las conductas sancionadas en dicho artículo, permitiría que queden incluidas las demás formas de trata de personas indicadas al comentar el precepto.

A propósito de la norma del N° 5 del artículo 11, que faculta a cada estado para considerar la posibilidad de adoptar medidas que permitan, de conformidad con su derecho interno, denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de delitos tipificados con arreglo al Protocolo, el mensaje advierte la conveniencia de incorporar estas causales en la legislación de extranjería, considerando que la única norma que hace referencia a ello está establecida en el artículo 15, N° 2, del decreto ley N° 1.094, de 1975, al referirse a la "trata de blancas".

Finalmente, el mensaje advierte que desde el momento en que Chile pase a ser Parte de este Protocolo, deberá asumir un conjunto de compromisos y deberes con la comunidad internacional, lo que implicará gastos para el erario nacional, tales como los que se harán exigibles -entre otros- en relación con la puesta en marcha de medidas atingentes a la asistencia y protección de las víctimas en el territorio nacional y a la repatriación de las mismas desde el exterior, cuando sean chilenos o residentes permanentes en Chile.

C) Disposiciones comunes a ambos Protocolos.

Las normas relativas a la cooperación internacional entre los Estados Partes para lograr los propósitos de estos Protocolos y las disposiciones finales propias de todo tratado multilateral, en las que se regulan los procedimientos de participación en el régimen jurídico internacional que ambos instrumentos establecen, su vigencia, la solución de controversias, enmiendas, denuncia y depósito, en lo sustancial, son comunes a ambos instrumentos.

III.- INFORMES FINANCIEROS SOBRE LA APLICABILIDAD DE LOS PROTOCOLOS.

Ambos mensajes vienen acompañados de un informe financiero suscrito por el Director de Presupuestos, en el que se indica que el mayor gasto fiscal que pudiere significar la aplicación de estos Protocolos se imputará al presupuesto regular aprobado a las instituciones públicas encargadas de velar por el cumplimiento y resguardo de las acciones señaladas en tales instrumentos internacionales.

IV.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

A) Aprobación del proyecto de acuerdo.

A requerimiento de la Comisión, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior hizo llegar un documento de trabajo sobre la política migratoria del Gobierno y cuadros estadísticos de permisos de residencia, tanto temporales como permanentes, otorgados a ciudadanos extranjeros, entre 1996 y 2003, con información del censo 2002, del número de extranjeros en Chile, todo lo cual se adjunta como antecedentes complementarios de este informe.

Respecto de la política migratoria del Gobierno se indica en dicho documento, en lo esencial, que ella tiene como pilar fundamental la apertura adecuada a los flujos inmigratorios que se produzcan hacia Chile, que tienda a la recepción no discriminada de los migrantes que decidan residir en el país, en un contexto a la institucionalidad democrática, la Constitución y las leyes. El eje de la política migratoria es el respeto de los derechos humanos de los migrantes, que deriva en dos principios de gestión, que son la regularización de las situaciones de residencia y la igualdad en la aplicación de los derechos laborales para nacionales y extranjeros, regulares e irregulares.

Agrega que el contenido del principio antes enunciado, estará determinado por regulaciones de carácter general, que guiarán la acción de los organismos del Estado frente a la materia y por regulaciones excepcionales, orientadas a hacer frente a situaciones especiales, que en algunos casos pudieran perjudicar el principio de apertura adecuada (anexos I y II).

En cuanto a las cifras globales de las permanencias definitivas otorgadas entre 1995 y 2003, por continente, se observa lo siguiente:

En el período se otorgan 55.498 residencias definitivas a nacionales de países de América; 925, a nacionales de países de Oceanía; 96, a apátridas y palestinos; 10.465, a nacionales de países de Europa; 119, a nacionales de Africa, y 4.504, a nacionales de países de Asia (Anexo III).

Al término de su estudio, la Comisión concluyó que la participación de Chile en estos Protocolos es indispensable para el pleno cumplimiento de los compromisos contraídos por el país con su participación en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y es armónica con la política migratoria del gobierno y el propósito de perfeccionar la legislación nacional en el ámbito de la prevención, represión y castigo de la trata de personas, en sus todas sus manifestaciones, especialmente en cuanto se refiere a la trata de mujeres y niños.

Por lo señalado, decidió por unanimidad proponer a la H. Cámara que preste su aprobación, con modificaciones formales de menor entidad, a los proyectos de acuerdo en informe, adoptando sus respectivos artículos únicos, en votación única o separada, según los textos siguientes:

Boletín N° 3444-10:

“Artículo único.- Apruébase el “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, y suscrito por la República de Chile el 8 de agosto de 2002”.

Boletín N° 3445-10:

“Artículo único.- Apruébase el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/55/25, de 15 de noviembre de 2000, y suscrito por la República de Chile el 8 de agosto de 2002.”.

Aprobados con el voto favorable de los HH. Diputados Allende Bussi, doña Isabel (Presidenta de la Comisión); Bayo Veloso, don Francisco; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Leay Morán, don Cristián; Riveros Marín, don Edgardo, y Villouta Concha, don Edmundo.

B) Designación de Diputado Informante.

Esta nominación recayó, por unanimidad, en el H. Diputado Juan MASFERRER PELLIZZARI.

C) Menciones reglamentarias.

Los Protocolos informados en este acto no contienen normas que merezcan quórum especiales para su aprobación ni tampoco disposiciones que deban ser conocidas por la H. Comisión de Hacienda.

)=====

Acordado en sesión del 13 de abril de 2004, con asistencia de los HH. Diputados Allende Bussi, doña Isabel (Presidenta de la Comisión); Bayo Veloso, don Francisco; Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Leay Morán, don Cristián; Riveros Marín, don Edgardo, y Villouta Concha, don Edmundo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 13 de abril de 2004.

FEDERICO VALLEJOS DE LA BARRA,
Abogado Secretario de la Comisión.