



C.E. N° 162111

**MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DEL INTERIOR

ASUNTO No.88a/2007.-

Montevideo, **28 MAR. 2007**

Señor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 85 numeral 7 y 168 numeral 20 de la Constitución de la República, a fin de someter a su consideración el proyecto de Ley adjunto, mediante el cual se aprueba el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el día 16 de diciembre del año 2004.

I. INTRODUCCION.

Es importante destacar la trascendencia actual de las migraciones, en tanto constituyen una realidad que comprende millones de personas en muchos Estados de la comunidad internacional y, por tanto, de la región. Este fenómeno involucra en una importante cantidad de casos, situaciones de tránsito clandestino y otros problemas, entre los que se encuentra el empleo frecuente de trabajadores no documentados o en situación irregular por parte de empresas que pretenden obtener beneficios mediante el ofrecimiento a los migrantes en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores.

El tráfico de seres humanos constituye en la actualidad el negocio de más rápido crecimiento para el crimen organizado, estimándose que cada año, más de setecientos mil personas son víctimas de tráfico con el propósito de explotarlas sexualmente y de realizar trabajos forzados, por lo que puede considerarse una modalidad moderna de la esclavitud. Por ese motivo, se hace necesario fortalecer la respuesta de la justicia penal y órganos competentes en estas áreas a efectos de combatir este fenómeno



delictivo no sólo a través de medidas legislativas y educativas, sino también a través de la cooperación nacional, regional e internacional.

Como antecedente de este Acuerdo debe tenerse presente que, en junio, los Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile, profundamente preocupados por las situaciones que deben enfrentar las víctimas de organizaciones delictivas que lucran con el tráfico de personas, declararon su condena a dicha conducta, su voluntad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias y su propósito de establecer mecanismos de cooperación regional en materia de asistencia técnica y capacitación para la investigación y detección de las organizaciones que se dedican al tráfico de personas, así como su disposición a adoptar medidas efectivas para impedir que sus países se utilicen como rutas de tráfico de personas hacia otros Estados.

Reafirmando la “Declaración de Asunción sobre Tráfico de Personas y de Migrantes”, la suscripción del Instrumento sujeto a aprobación parlamentaria en el marco del Mercosur, viene a complementar la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo Adicional en materia de Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aires, de los que la República es Parte.

Dado que las acciones para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes requiere la cooperación, intercambio de información y la actuación conjunta de los Estados de la región, a la vez que se hace necesario contar con un procedimiento común para actuar en esta materia a través de la participación coordinada de las fuerzas de seguridad y/o policiales y otros organismos de control, los Estados Partes del Mercosur y los Estados Asociados, han suscrito el presente Acuerdo, como forma de adoptar medidas para prevenir, detectar y penalizar el tráfico de personas y migrantes.

II. FINALIDAD.

Los fines principales perseguidos por el Acuerdo que hoy se somete a consideración de ese Cuerpo son la prevención y el combate del tráfico ilícito de migrantes. A dichos efectos, se propone la promoción de la cooperación e intercambio de información entre los Estados Partes del Acuerdo (artículo 1).

**MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES**

III. DEFINICIONES.

Para facilitar su aplicación y al mismo tiempo evitar interpretaciones divergentes, el artículo 2 del Acuerdo incluye la definición de algunos términos esenciales:

a) tráfico ilícito de migrantes: esta figura está determinada por una conducta: la facilitación de la entrada en forma ilegal de una persona en un Estado Parte del presente Acuerdo del cual no sea nacional o residente; y una finalidad: la obtención, directa o indirecta, de un beneficio financiero o material;

b) entrada ilegal: la entrada se considerará ilegal cuando el ingreso tenga lugar sin cumplirse los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado Parte receptor;

c) documento de identidad o de viaje falso: para que un documento de viaje o de identidad sea considerado falso, este deberá estar afectado por alguna de las siguientes características: haber sido elaborado, expedido en forma fraudulenta o alterado materialmente por quien no esté legalmente autorizado para otorgar el correspondiente documento en nombre de un Estado Parte del Acuerdo; haber sido expedido u obtenido mediando una declaración falsa, corrupción u otra forma ilegal o haber sido utilizado por quien no sea su titular legítimo.

IV. AMBITO DE APLICACION.

Según el artículo 3, este Acuerdo se aplica a la cooperación, prevención e investigación de los ilícitos penales tipificados de conformidad con el Artículo 4, cuando tengan carácter transnacional, así como a la protección de los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de tales ilícitos. Si bien este Instrumento no define en qué consiste la "transnacionalidad" del delito, teniendo en cuenta el vínculo ya señalado con la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, parece adecuado acudir al concepto que brinda la misma en el párrafo 2 del artículo 3, esto es, si se comete en más de un Estado; si se comete dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro; si se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo



delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o si se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro.

V. PENALIZACION.

El párrafo 1 del artículo 4 constituye una norma programática, por cuanto los Estados Partes del presente Acuerdo asumen el compromiso de adoptar las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas que sean necesarias para tipificar como ilícito penal las siguientes conductas, cuando medie intencionalidad y cuando su finalidad sea obtener, directa o indirectamente algún beneficio financiero o material: el tráfico ilícito de migrantes; la creación de un documento de viaje o de identidad falso, la facilitación, suministro o la posesión de tal documento; la habilitación de un migrante para permanecer en el territorio de un Estado Parte del Acuerdo sin haber cumplido los requisitos legales exigidos por el mismo, todo ello cuando se realice con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes; la tentativa de comisión de alguno de los ilícitos tipificados en el presente párrafo; la participación como cómplice o encubridor; o bien la organización de otras personas para la comisión de alguno de los ilícitos penales tipificados de conformidad con el presente Acuerdo.

Se consideran circunstancias agravantes el uso de violencia, la intimidación o el engaño, el abuso de una situación de necesidad de la víctima, la circunstancia de poner en peligro su vida, su salud o su integridad personal, la condición de menor de edad de la víctima o el hecho de que los autores de las conductas actúen prevaleciéndose de su condición de autoridad o funcionario público (párrafo 2).

VI. RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MIGRANTES.

Según prevé el artículo 5, los migrantes estarán exentos de responsabilidad penal cuando sean víctimas de las conductas tipificadas en el artículo 4, sin perjuicio de las sanciones administrativas correspondientes y de la potestad de enjuiciamiento penal de los Estados Partes del Acuerdo.

**MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES**

VII. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y COOPERACION.

Los Estados Partes del presente Acuerdo que tengan fronteras comunes o estén situados en las rutas del tráfico ilícito de migrantes, intercambiarán información sobre asuntos tales como: lugares de embarque y de destino, rutas, transportistas y medios de transporte a los que puedan recurrir los grupos delictivos; identidad y métodos de las organizaciones o los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de las conductas tipificadas según lo enunciado en el artículo 4.

La información a intercambiar también versará sobre la autenticidad y la debida forma de los documentos de viaje expedidos por los Estados Partes, medios utilizados para ocultar y transportar personas, así como experiencias legislativas, prácticas y medidas de prevención y combate de las conductas mencionadas (artículo 6, párrafo 1).

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 6, cada Estado Parte deberá designar en un plazo de noventa días contados a partir de la aprobación de este Acuerdo, el Organismo que centralizará la información transmitida desde los otros Estados Partes y desde los organismos nacionales con competencia en la materia.

A su vez, cada Estado considerará la necesidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directa. Los Estados Partes del Acuerdo que estén siendo utilizados como rutas de tráfico de migrantes, se obligan a emprender investigaciones sobre esta conducta delictiva a la brevedad posible, adoptando medidas para reprimirla, promoviendo la comunicación de inmediato al Estado Parte de destino de esos migrantes (artículo 6, párrafo 3 y 4).

En caso de que un Estado Parte del Acuerdo detecte que nacionales de otro son víctimas de tráfico en su territorio, deberá comunicarlo inmediatamente a las autoridades consulares correspondientes, informando las medidas migratorias que respecto de esas personas pretende adoptar. Asimismo, esta información será comunicada al organismo de enlace nacional respectivo (artículo 6, párrafo 6).

Conforme lo previsto en el párrafo 7 del artículo 6, los Estados Partes del presente Acuerdo se comprometen a realizar campañas de prevención en los lugares de entrada y salida de sus respectivos



territorios, entregando información relativa a documentos de viaje, requisitos para solicitar residencias y toda otra información que resulte conveniente.

VIII. SEGURIDAD Y CONTROL DE LOS DOCUMENTOS.

El Acuerdo dedica este artículo a la seguridad y al control de los documentos de viaje o de identidad, previendo la necesidad de que cada Estado Parte adopte las medidas necesarias para garantizar la calidad de dichos documentos, de manera que no puedan utilizarse indebidamente, falsificarse, adulterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita. Asimismo, deberán adoptar medidas para garantizar la integridad y la seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expidan e impedir su creación, expedición y utilización ilícita.

Por otra parte, cuando lo solicite un Estado Parte del Acuerdo, "se verificará a través del organismo de enlace nacional, dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos y sospechosos de ser utilizados para los fines de las conductas enunciadas en el artículo 4".

IX. CAPACITACION Y COOPERACION TECNICA.

Uno de los aspectos fundamentales para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes es la capacitación de los funcionarios vinculados al control migratorio. En virtud de ello, de acuerdo con el artículo 8, los Estados Partes del Acuerdo asumen el compromiso de impartir o bien reforzar la capacitación especializada en la prevención de las conductas previstas en el artículo 4 y en el trato humano de los migrantes que sean víctimas de las mismas, de conformidad con las normas de derecho nacional e internacional.

La capacitación incluirá, entre otros aspectos, el reconocimiento y la detección de los documentos de viaje o de identidad falsificados o adulterados; información relativa a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 4; los métodos utilizados para transportar a los migrantes objeto de dicho tráfico; la



**MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES**

utilización indebida de documentos de viaje o de identidad y los medios de ocultación utilizados para estos fines.

Los Estados Partes de este Acuerdo que tengan conocimientos especializados en la materia coordinarán, a través del organismo de enlace nacional, la prestación de asistencia técnica a los Estados Partes que sean frecuentemente países de origen o de tránsito de personas que hayan sido objeto de las conductas tipificadas de conformidad a lo enunciado en el artículo 4.

X. CLÁUSULA DE SALVAGUARDIA.

El párrafo 1 del artículo 9 consagra que nada de lo dispuesto en el Acuerdo afectará los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados Partes en el mismo y las personas con arreglo al derecho Internacional, comprendidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional sobre derechos humanos y en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de "non refoulement" consagrado en dichos instrumentos.

Las medidas previstas en el presente Acuerdo se interpretarán y aplicarán en forma no discriminatoria para los migrantes por el hecho de ser víctimas del tráfico ilícito. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

**XI. RELACION CON LA CONVENCION CONTRA LA
DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SU
PROTOCOLO.**

Tal como se señalara, el presente Acuerdo complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se debe interpretar en forma conjunta con dicha Convención y con su Protocolo Adicional en materia de Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, de los que la República es Parte (artículo 10).



XII. SOLUCION DE CONTROVERSIAS.

Las diferencias que surjan sobre el alcance, interpretación, y aplicación del Acuerdo serán resueltas según el mecanismo que se encuentre vigente en el momento de presentarse la situación antes mencionada y que hubiere sido consensuado entre los Estados Partes del primero .

Por los motivos antes expuestos, el Poder Ejecutivo considera de fundamental importancia la aprobación del Acuerdo que hoy se somete a la aprobación de la Asamblea General, por cuanto representa un nuevo esfuerzo a nivel regional en la lucha contra el tráfico ilegal de personas, problema creciente y grave que sólo puede resolverse por medio de una estrecha cooperación internacional.

El Poder Ejecutivo reitera al señor Presidente de las Asamblea General las seguridades de su más alta consideración.

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República



C.E. N° 162105

**MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES**

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DEL INTERIOR

ASUNTO No.88b/2007.-

Montevideo, **28 MAR. 2007**

PROYECTO DE LEY

Artículo Único. Apruébase el Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, suscrito en la ciudad de Belo Horizonte, República Federativa del Brasil, el día 16 de diciembre del año 2004.

