

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Consejo Federal Suizo relativo a la readmisión de personas en situaciones irregulares (Acuerdo de Readmisión) y su Protocolo, suscrito en Santiago, Chile, el 23 de noviembre de 2006.”.

BOLETÍN Nº 10.122-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, de fecha 3 de junio de 2015, con urgencia calificada de “simple”.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 6 de enero de 2016, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

Además de sus miembros participó de la discusión del proyecto el Honorable Senador señor Alejandro Navarro.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director Jurídico subrogante, señor Álvaro Arévalo, y el Subdirector de Política Consular, señor Ignacio Concha.

- - -

Asimismo, cabe señalar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en conformidad con lo prescrito en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, vuestra Comisión os propone discutirlo en general y en particular a la vez.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM

Hacemos presente que, en opinión de la Comisión, el artículo 12 del Convenio debe aprobarse con quórum calificado,

en virtud de lo dispuesto en el N° 1) del artículo 54, y del inciso segundo del artículo 8°, en relación con el inciso tercero del artículo 66, todos de la Constitución Política de la República, ya que establece la obligación de protección de los datos personales transmitidos por los Estados Partes.

- - -

ANTECEDENTES GENERALES

1.- Antecedentes Jurídicos.- Para un adecuado estudio de esta iniciativa, se tuvieron presentes las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

a) Constitución Política de la República. En su artículo 54, N° 1), entre las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, el constituyente establece la de "Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación."

b) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

2.- Mensaje de S.E. la Presidenta de la República.- El Mensaje señala que, con el ánimo de facilitar la cooperación entre las Partes y en el marco de los esfuerzos internacionales para prevenir la migración ilegal o irregular, el propósito del presente Acuerdo de Readmisión es garantizar una mejor aplicación de las disposiciones nacionales sobre la circulación de personas, en el marco del respeto a los derechos y garantías otorgados por las leyes y reglamentos vigentes.

Añade el Ejecutivo que, mediante Nota N°038, de 22 de mayo de 2007, la Embajada de Suiza informó a nuestra Cancillería sobre el cumplimiento de los procedimientos constitucionales necesarios en su país para la entrada en vigor del Acuerdo.

Por último, hace presente, además, que ya existe un acuerdo vigente con Francia, relativo a la readmisión de personas en situación irregular, suscrito el 23 de junio de 1995, y publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1998.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 16 de junio de 2015, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana estudió la materia en sesión efectuada el día 7 de julio de 2015 y aprobó, por la unanimidad de sus miembros presentes el proyecto en informe.

Finalmente, la Sala de la Honorable Cámara de Diputados, en sesión realizada el día 5 de enero de 2016, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 104 votos a favor.

4.- Instrumento Internacional.- El Acuerdo consta de un Preámbulo, 19 artículos y 1 Protocolo.

El artículo 1 define lo que se entiende por: Parte requirente; Parte requerida; Parte solicitante de Tránsito y Parte solicitada de tránsito.

A su vez, el artículo 2 norma que tanto Chile como el Consejo Federal Suizo readmitirán en su territorio a la persona que no cumpla o haya dejado de cumplir los requisitos vigentes de entrada o residencia en el territorio de la otra Parte, a requerimiento de esta y sin formalidades, siempre que se pruebe o se presuma, de modo verosímil, que la persona en cuestión posee la nacionalidad de la Parte requerida.

En las mismas condiciones, la Parte requirente readmitirá a dicha persona en caso que, por pruebas posteriores, se demuestre que no poseía esta nacionalidad en el momento de su salida del territorio de la Parte requirente.

El artículo 3 establece que cuando se presuma la nacionalidad, la Misión Diplomática o la Oficina Consular de la Parte requerida expedirá sin demora un documento de viaje válido para el retorno de la persona, a menos que existan dudas sobre los elementos de dan pie a la presunción, o no existan estos. En este caso, se le realizará una entrevista a la persona. De comprobarse así la nacionalidad, se deberá expedir el documento de viaje a más tardar dentro de los seis días siguientes a la solicitud.

Luego, el artículo 4 señala que los datos que llevará la solicitud de readmisión y las condiciones de su transmisión se fijarán en un Protocolo. Asimismo, que los gastos de transporte de las personas que sean readmitidas serán de cargo de la Parte contratante requirente hasta el punto de ingreso al territorio de la Parte contratante requerida.

El artículo 5 dispone una Parte readmitirá en su territorio al nacional de un tercer país que no cumpla o haya dejado de

cumplir con las condiciones vigentes de entrada o de permanencia aplicables en el territorio de la otra Parte, a requerimiento de esta y sin formalidades, siempre que ese nacional disponga de un visado o de una autorización de permanencia vigente, del tipo que sea, expedida por la Parte requerida.

Después, el artículo 6 expresa que la obligación de readmisión no será procedente respecto a las siguientes personas:

a. Nacional de un tercer Estado que tenga una frontera común con la Parte requirente.

b. Nacional de un tercer Estado quien, a su entrada a territorio de la Parte requirente, esté en posesión de un visado que no sea de tránsito o de un permiso de residencia, a menos que la Parte requerida haya expedido un visado o una autorización de permanencia por un plazo más largo y esté todavía vigente.

c. Nacional de un tercer Estado que permanezca en el territorio de la Parte requirente desde hace más de seis meses.

d. Nacional de un tercer Estado al que la Parte requirente haya reconocido el estatuto de refugiado por aplicación de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 sobre Estatuto de los Refugiados, en su forma modificada por el Protocolo de Nueva York del 31 de enero de 1967, sobre Estatuto de los Refugiados.

e. Nacional de un tercer Estado que haya sido efectivamente expulsado por la Parte requerida a su país de origen o a un tercer Estado, a condición de que no haya entrado en el territorio de la Parte requirente después de haber permanecido regularmente en territorio de la Parte requerida, con posterioridad a la ejecución de la medida de expulsión.

El artículo 7 dispone que, la para la aplicación del artículo 5, la entrada o permanencia se constatará por los documentos de identidad o de viaje.

A continuación, el artículo 8 establece que la Parte contratante requirente readmitirá de nuevo al nacional de un tercer Estado respecto del cual, como consecuencia de comprobaciones ulteriores, se determine que no cumple las condiciones previstas en el artículo 5, en el momento de su salida del territorio de la Parte contratante requirente.

El artículo 9 regula que cada Parte, previa solicitud escrita de la otra, autorizará el tránsito por su territorio de los nacionales de terceros Estados, con o sin escolta, objeto de una decisión de expulsión o de prohibición de entrada emitida por la Parte solicitante de tránsito, cuando la admisión por parte del Estado de destino u otros posibles Estados de tránsito

esté garantizada. La Parte solicitante de tránsito garantizará a la otra Parte que la persona cuyo tránsito está autorizado posee un título de transporte y un documento de viaje válido para el Estado de destino. Este tránsito se efectuará por vía aérea.

La Parte solicitante será responsable del nacional del tercer Estado hasta que llegue a su destino final. Si la entrada al otro Estado no pudiese ser ejecutada, será readmitido a su territorio.

Seguidamente, el artículo 10 norma que la solicitud de tránsito se transmitirá directamente entre las autoridades competentes de las Partes y deberá contener los datos relativos a la identidad y nacionalidad de la persona en cuestión, la fecha del viaje, número del vuelo, hora de llegada al aeropuerto de tránsito, hora y fecha de partida hacia el país de destino, documentos de viaje y motivos de la solicitud.

El artículo 11 señala que la solicitud de tránsito deberá ser denegada cuando el nacional del tercer Estado corra riesgo de ser perseguido en uno de los Estados de tránsito o en el Estado de destino por razón de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas; o de ser acusado o condenado por un tribunal penal en el Estado de destino por hechos anteriores al tránsito. Si por comprobaciones posteriores se determina que la persona se encuentra en alguno de estos casos, puede ser devuelta a la Parte solicitante.

A su vez, el artículo 12 dispone que los datos personales transmitidos en aplicación del Acuerdo de Readmisión serán procesados y protegidos conforme a la legislación interna sobre protección de datos de cada una de las Partes y conforme a los convenios internacionales aplicables en la materia que ambas Partes hayan suscrito.

Dentro de este marco, los datos transmitidos entre las Partes como consecuencia de este Acuerdo de Readmisión solo podrán ser utilizados para el fin en este previsto. Asimismo, cada Parte comunicará, a solicitud de la otra, el uso que les dará a los datos personales.

Del mismo modo, los datos personales comunicados por una Parte podrán ser procesados por las autoridades competentes de la otra y no podrán ser comunicados a terceras autoridades del Estado, sin previa autorización escrita a la Parte que los comunicó.

La Parte requirente se asegurará de la exactitud de los datos a transmitir, de la necesidad y de la adecuación a su objetivo. En caso de que hayan sido comunicados datos falsos, el destinatario será avisado inmediatamente y tendrá la obligación de rectificar o destruir dichos datos.

La persona objeto del procedimiento, si así lo solicita, será informada sobre sus datos personales y sobre la utilización prevista, conforme a las condiciones establecidas por la legislación interna de la Parte a la que le solicita la información.

Los datos personales transmitidos se conservarán mientras subsista el objetivo para el que han sido comunicados.

Cada Parte contratante protegerá los datos personales comunicados con el fin de evitar un acceso no autorizado, modificaciones abusivas y transmisiones prohibidas.

Esta información solamente podrá referirse a los datos personales de la persona cuya readmisión o tránsito se solicita, o a los datos de sus familiares en caso de ser necesario; su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identidad o viaje; otros datos indispensables para su identificación; los lugares de estadía y el itinerario del viaje; y/o las autorizaciones de residencia, permanencia o los visados expedidos en el extranjero.

El artículo 13 norma que los gastos de transporte serán de cargo de la Parte requirente o solicitante hasta el punto de ingreso al territorio de la respectiva personal al Estado de destino. Asimismo, serán de su cargo los gastos de su regreso.

Por su parte, el artículo 14 regula que las autoridades competentes de ambas Partes cooperarán entre sí y se consultarán cada vez que sea necesario para la aplicación del Acuerdo de Readmisión.

Las controversias sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones del Acuerdo de Readmisión se resolverán directamente entre las Partes por la vía diplomática. Si la controversia no se resolviera de este modo, las Partes podrán solicitar reuniones de expertos de ambos Gobiernos.

El artículo 15 dispone que las modalidades para aplicar el Acuerdo, respecto a plazos y pagos de transporte, serán definidas en el Protocolo.

A partir de la entrada vigencia del presente Acuerdo, las Partes contratantes se intercambiarán dentro de 60 días una lista con los datos de las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de readmisión o tránsito, al igual que una lista de los aeropuertos que se puedan utilizar para la readmisión o el tránsito de los extranjeros. Del mismo modo se comunicarán las modificaciones a estos.

Luego, el artículo 16 establece que las disposiciones del Acuerdo de Admisión no afectarán a las obligaciones de las Partes resultantes de la aplicación de la Convención de Ginebra del 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, en su forma modificada por el Protocolo de Nueva York del 31 de Enero de 1967, sobre el Estatuto de Refugiados; de los Acuerdos vigentes para las Partes en el ámbito de la protección de los Derechos Humanos, en particular el Pacto de Nueva York del 19 de diciembre de 1966 sobre los Derechos Civiles y Políticos; y de los acuerdos internacionales sobre extradición.

El artículo 17 señala que el Acuerdo se extiende igualmente para el Principado de Liechtenstein y sus nacionales, de acuerdo con los Convenios vigentes entre Suiza y Liechtenstein.

Posteriormente, el artículo 18 dispone que cada una de las Partes notifique a la otra el cumplimiento de los procedimientos exigidos por ella para la entrada en vigor.

El Acuerdo de Readmisión tendrá una duración indefinida. Sin perjuicio de ello, cada Parte contratante podrá denunciarlo con noventa días de antelación. La denuncia se notificará por vía diplomática y producirá efectos, igualmente, respecto del Principado de Liechtenstein.

El artículo 19 establece que cada una de las Partes contratantes podrá suspender la aplicación de todo o parte del presente Acuerdo por razones de orden público, salud y la seguridad pública. Deberá notificar de ella inmediatamente a la otra Parte por vía diplomática. Esta suspensión entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la fecha de la notificación a la otra Parte.

Finalmente, el Protocolo regula la aplicación del Acuerdo en lo relativo a: datos que deben constar en la solicitud de readmisión de un nacional de una Parte contratante y condiciones de su transmisión; documentos por medio de los cuales se presume válidamente o se considera acreditada la nacionalidad de la persona; antecedentes que deben constar en la solicitud de readmisión de un nacional de un tercer estado y condiciones de su transmisión, y medios que permiten la constatación de la entrada o estada del nacional de un tercer Estado en el territorio de la Parte contratante requerida; condiciones de transmisión de una solicitud de tránsito, y procedimiento de pago de los gastos de readmisión y tránsito.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Pizarro, colocó en discusión el proyecto.

El Subdirector de Política Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Ignacio Concha, expresó que, desde el punto de vista consular, es muy importante tener claridad respecto de cuáles son los mecanismos para la repatriación de nacionales que están en situación migratoria irregular.

Indicó que este acuerdo con Suiza establece expresamente cuáles serán las modalidades y los mecanismos para la repatriación de nacionales que se han excedido en el tiempo de permanencia en otro país, normalmente con visa de turismo, que son de 90 días. Añadió que, por distintas razones, la gente tiende a quedarse más allá de ese lapso, hasta que son descubiertos por la autoridad migratoria y puestos a disposición de su gobierno para la repatriación.

Manifestó que, normalmente, esto se hace de forma muy expedita con algunos países donde existen prácticas y contactos habituales entre el consulado, la autoridad migratoria y la gente de la policía.

Señaló que Suiza propuso este protocolo que contiene por escrito toda la práctica existente en la materia, lo cual es una ventaja para nuestros nacionales, debido a que garantiza que serán tratados con la debida forma, en caso de que sea necesario repatriarlos. Recordó que, anteriormente, se suscribió con Francia un convenio similar.

Por último, destacó que nuestra Embajada en Suiza ha hecho ver el interés del Gobierno suizo de que este acuerdo sea aprobado a la brevedad.

Por su parte, el Honorable Senador señor Larraín consultó con qué frecuencia ocurren estos casos y qué mecanismos se aplican en otros convenios.

El señor Concha respondió que el único acuerdo de características similares existente es el suscrito con Francia. En cuanto al tema de las repatriaciones, explicó que es bastante frecuente el retorno de ciudadanos que se han excedido en el tiempo de permanencia en otros países, lo que origina problemas familiares, sobre todo, cuando las autoridades migratorias son muy firmes en la aplicación de la ley.

Hizo presente que le correspondió ser Cónsul General en Gotemburgo, Suecia, donde existieron casos complejos de difícil solución legal, sobre todo, cuando había menores de edad involucrados.

Por esa razón, manifestó que este tipo de convenios son convenientes, pues fijan parámetros y dan cierta certeza jurídica. Añadió que, normalmente, este tipo de casos tiene que ver con personas que ingresan con visa de turismo. Preciso que la gente que ingresa con visa de residente tiene una situación diferente.

A continuación, el Honorable Senador señor Pizarro indicó que Suiza no es parte de la Unión Europea. Al respecto, expresó que la normativa migratoria de la Unión Europea es muy compleja porque, en algunos de los países miembros, la inmigración irregular se confunde con una situación de ilegalidad.

Señaló que, en su opinión, la situación con Suiza debería ser distinta, pues la idea es establecer los mecanismos a través de los cuales se reenvían las personas a sus países de origen, regulando temas como pasajes, costos, plazos y retención, entre otros.

El señor Concha aclaró que el Convenio regula los costos, por ejemplo, el país requirente, o sea el que pone a disposición del otro al nacional, es el que paga el costo del pasaje.

El Honorable Senador señor Larraín preguntó qué pasa en el proceso intermedio, desde que se le detecta hasta que la persona es expulsada.

Sobre lo anterior, el señor Concha explicó que existe un proceso de detención e identificación. Preciso que hay dos situaciones: si porta documentación vigente está plenamente identificado; mientras que si exhibe documentación expirada, entonces se presume la identidad.

Manifestó que, en cualquiera de los dos casos, el Cónsul respectivo tiene un plazo, muy breve, para acreditar su identidad y luego documentarlo en caso de que fuera necesario. En todo caso, aseveró que el procedimiento que establece el acuerdo es muy expedito. Añadió que cuando exista algún problema vinculado con la nacionalidad del que está siendo expulsado, se solucionará por la vía diplomática.

Destacó que el mecanismo establecido en el proyecto es bastante simple, no tiene ninguna complejidad y no significa una situación de desmedro para un ciudadano chileno. Por el contrario, afirmó que garantiza todos sus derechos constitucionales, incluso, hasta la privacidad de la información.

Luego, el Honorable Senador señor Navarro preguntó si el Convenio está acotado solamente a Suiza.

El señor Concha respondió que el instrumento internacional en estudio dice relación con Suiza y que, por extensión, se aplica con Luxemburgo y Liechtenstein, ya que el país helvético tiene convenios con dichos Estados.

Luego, el Honorable Senador señor Navarro relató que existe un importante número de chilenos desaparecidos en la frontera entre Norteamérica y México. Añadió que en la cárcel de la ciudad de El Paso, en Estados Unidos, hay una cifra considerable de nacionales que están esperando el financiamiento del pasaje para regresar.

Enseguida, preguntó qué pasa si, en el caso de Suiza, la persona se niega a abandonar el país.

El señor Concha explicó que existen una serie de situaciones al respecto. En primer lugar, está la inadmisión, que se produce cuando a un ciudadano no le permiten el paso en la frontera, porque él no ha podido acreditar ante la autoridad migratoria que viaja con fines o propósitos turísticos. Luego está la expulsión, donde un ciudadano es sorprendido en forma ilegal, no tiene visa, y normalmente se procede a su detención en un centro administrado por migraciones y después se le expulsa.

El Honorable Senador señor Navarro señaló que varios extranjeros han sido expulsados del país por distintas razones. Sobre lo anterior, consultó quién tiene la autoridad para decretar la expulsión de Chile.

El Honorable Senador señor Pizarro acotó que esa facultad es propia del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior.

Precisó que lo planteado por el Honorable Senador señor Navarro es una materia distinta a la que regula el Convenio en debate.

Afirmó que a los chilenos nos favorece que existan normas más claras y precisas sobre la materia. Además, resguarda los derechos de las personas, otorgando más certeza jurídica.

Puesto en votación, el proyecto de acuerdo fue aprobado, en general y en particular, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Chahuán, Larraín y Pizarro.

- - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Relaciones Exteriores tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE ACUERDO

“Artículo único.- Apruébase el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Consejo Federal Suizo relativo a la readmisión de personas en situaciones irregulares (Acuerdo de Readmisión) y su Protocolo, suscrito en Santiago, Chile, el 23 de noviembre de 2006.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2016, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jorge Pizarro Soto (Presidente), Francisco Chahuán Chahuán y Hernán Larraín Fernández.

Sala de la Comisión, a 22 de marzo de 2016.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Chile y el Consejo Federal Suizo relativo a la readmisión de personas en situaciones irregulares (Acuerdo de Readmisión) y su Protocolo, suscrito en Santiago, Chile, el 23 de noviembre de 2006.”.

(Boletín N° 10.122-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: garantizar una mejor aplicación de las disposiciones nacionales sobre la circulación de personas, en el marco del respeto a los derechos y garantías otorgados por las leyes y reglamentos vigentes.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular, por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Acuerdo que consta de un Preámbulo, 19 artículos y 1 Protocolo.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: el artículo 12 del Convenio debe aprobarse con quórum calificado, en virtud de lo dispuesto en el N° 1) del artículo 54, y del inciso segundo del artículo 8°, en relación con el inciso tercero del artículo 66, todos de la Constitución Política de la República, ya que establece la obligación de protección de los datos personales transmitidos por los Estados Partes.

V. URGENCIA: simple.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, enviado a la Cámara de Diputados.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: en general y en particular, por 104 votos a favor.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 6 de enero de 2016.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Pasa a la Sala.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, promulgada por decreto supremo N° 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

Valparaíso, 22 de marzo de 2016.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario