INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Acuerdo Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera Habilitados entre la República de Chile y la República del Perú", suscrito en Santiago, el 19 de enero de 2011.

BOLETÍN Nº 7.967-10

_____

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. el Presidente de la República, de fecha 19 de julio de 2011, con urgencia calificada de "suma".

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 8 de noviembre de 2011, donde se dispuso su estudio por la Comisión de Relaciones Exteriores.

A la sesión en que se analizó el proyecto de acuerdo en informe, asistieron, especialmente invitados, el Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Enrique Poblete, y la Asesora de dicha entidad, señora Claudia Moyano.

- - -

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.

- - -

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, Nº 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 Nº 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. el Presidente de la República.- El Ejecutivo señala que el presente Acuerdo descansa en la voluntad común de los Gobiernos de ambas naciones de seguir avanzando por la senda de la integración física. Añade que mediante este instrumento internacional se pretende fortalecer y facilitar el tránsito de personas, mercancías y vehículos por los pasos fronterizos habilitados entre ambas Partes, con procedimientos ágiles, confiables y eficientes que regulen los aspectos jurídicos, administrativos y operativos aplicables a los pasos de fronteras.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 4 de octubre de 2011, donde se dispuso su análisis por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Dicha Comisión estudió la materia en sesión efectuada el día 4 de octubre de 2011 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 2 de noviembre de 2011, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 111 votos a favor y 1 abstención.

4. Instrumento Internacional.- El Acuerdo se estructura sobre la base de un Preámbulo y XV capítulos, en los que se distribuyen los 50 artículos y las disposiciones finales, que lo conforman.

El capítulo I contiene en su artículo 1° los conceptos básicos para su aplicación. Se conceptualiza para ello lo que se

entenderá por: “Área de Control Integrado”, “Centro de Control Integrado en Frontera (CCIF)”, “Comité de Coordinación Bilateral (CCB) del CCIF”, “Comité de Frontera”, “Control”, “Control Integrado”, “Funcionario Nacional Competente”, “Instalaciones”, “Libramiento/ levante”, “Modelo secuencial”, “Modelo yuxtapuesto”, “Organismo Coordinador”, “Organismos de Frontera”, “País Sede”, “País Limítrofe”, “Paso de Frontera”, “Ruta”, “Servicios Complementarios” y “Usuario”.

Se crea así, el Centro de Control Integrado de Frontera (CCIF), entendiendo que son “las instalaciones físicas ubicadas en el área de control integrado del País Sede, emplazada en una zona debidamente delimitada y cercada, en la cual se realiza, la acción de control de salida del País Limítrofe y la acción de control de ingreso del País Sede, sobre la base del respeto de la jurisdicción de ambas Partes”. A su vez, el Área de Control Integrado es concebida como “la parte del territorio del País Sede que comprende las instalaciones y la ruta entre éstas y el límite internacional, debidamente delimitada y cercada”.

El capítulo II prevé que el fin de este Acuerdo es establecer normas que regulen el funcionamiento de los centros de control integrado de frontera (CCIF) en los pasos fronterizos que las Partes determinen, así como las disposiciones relativas a los aspectos jurídicos, administrativos, operacionales y otros necesarios para su funcionamiento.

Por su parte, el capítulo III, está compuesto por los artículos 3º al 15º. Los primeros seis, aluden a los organismos nacionales competentes que estarán a cargo del control, orden y seguridad en el CCIF; al establecimiento de un Comité de Coordinación Bilateral (CCB) del CCIF; al funcionamiento del CCIF, el cual será permanente; a los acuerdos que puedan realizar los organismos nacionales competentes en el marco del CCB; y a las propuestas y resoluciones del CCB.

Los artículos siguientes señalan que los procedimientos de control integrado que correspondan a la salida y al ingreso de las personas, equipajes, vehículos y mercancías se aplicarán de tal forma que las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del País Limítrofe y del País Sede tendrán plena vigencia en las áreas de control integrado; que los funcionarios de los organismos de frontera se sujetarán al régimen laboral, de remuneraciones y de seguridad social de su respectivo Estado y que éstos se deberán prestar ayuda mutua para el ejercicio de sus funciones en el CCIF. Seguidamente, se regula la modalidad secuencial y la modalidad yuxtapuesta, a los efectos de las actividades de control.

El capítulo IV alude a la percepción de tributos, tasas y otros gravámenes”. Su artículo único faculta a los organismos competentes del control fronterizo para recaudar en el CCIF los importes correspondientes a los tributos, tasas y otros gravámenes que imponen las

legislaciones nacionales respectivas, señalándose además que los montos recaudados serán trasladados o transferidos libremente por dichos organismos al Estado del cual dependen.

El capítulo V trata, en los artículos 17° a 19°, de los delitos e infracciones en las áreas de control integrado, estableciendo que los funcionarios que cometan delitos o infracciones en el área de control integrado, vinculados al ejercicio de o con motivo de sus funciones, serán sometidos a los tribunales de su propio Estado y juzgados por sus leyes. En cambio, los delitos e infracciones de los usuarios vinculados a las actividades de control fronterizo detectados por los funcionarios nacionales competentes en el área de control integrado, quedarán sujetos a la jurisdicción del Estado en que se encuentra efectuado el control o a la del que le corresponde efectuarlo. Se precisa, además, que los delitos o infracciones no relacionados con las actividades de control que tengan lugar en el área de control integrado, estarán sujetos a las reglas generales de jurisdicción vigente en el país sede.

A su vez, el capítulo VI, regula en los artículos 20° a 23°, las disposiciones relativas a las funciones policiales de los Ministerios Públicos. Al respecto, dispone que las fuerzas de orden público de cada Parte cumplirán con las atribuciones que les confiere el ordenamiento jurídico de sus respectivos Estados relativos al restablecimiento del orden público y privado, la seguridad y detención de las personas y cualquier otra acción represiva o de fuerza, en el área de control integrado. Sin embargo, no podrán ejercer las acciones descritas en el área de control integrado del otro Estado. Igualmente podrán desplazarse dentro del área de control integrado, pero solo podrán portar armas en el área de su correspondiente Estado.

El capítulo VII, referido al Comité de Coordinación Bilateral del CCIF, precisa, en sus artículos 24° a 27°, que el CCB podrá establecer los mecanismos necesarios para compatibilizar los procedimientos de trabajo de los organismos de frontera, así como convenir fórmulas que garanticen la plena operatividad del CCIF; que la instalación de servicios complementarios se regirá conforme a las leyes del país sede; que cada Estado deberá extender una credencial que identifique a sus funcionarios; que se intercambiarán nóminas de funcionarios y de los vehículos utilizados por éstos para que puedan permanecer o circular libremente en las áreas de control integrado; y finalmente que las autoridades del país sede concederán a los funcionarios nacionales competentes del país limítrofe la misma protección y ayuda que otorga a los suyos.

Luego, el capítulo VIII relativo a instalaciones, materiales, equipos y bienes para el ejercicio del control integrado, dispone, en los artículos 28° a 30°,que el país sede pondrá a disposición de los organismos de frontera del país limítrofe las instalaciones donde éstos

llevarán a cabo sus actividades de control. Asimismo el país sede autorizará, a título gratuito, la instalación y conservación por los organismos de frontera del país limítrofe de los equipos de telecomunicaciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El capítulo IX sobre las disposiciones relativas al control migratorio, otorga, en los artículos 31° a 34°, la labor de administración, coordinación y control del movimiento migratorio a los funcionarios de Investigaciones de Chile y de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Perú. Éstos en el marco de sus funciones podrán exigir, según corresponda, la documentación idónea de viaje aplicable a la nacionalidad de la persona que se trate. Para la realización del control migratorio se entregará al usuario una tarjeta de migración que le autorizará su ingreso al país, la cual operará bajo un formato único, reduciéndose así el número de copias.

A continuación, el capítulo X se refiere, en sus artículos 35° a 37°, a las disposiciones relativas al control aduanero. Ordena que dicha tarea la realizarán el Servicio Nacional de Aduanas de Chile y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú, de conformidad a los Acuerdos internacionales en los que ambos Estados bilateralmente y multilateralmente sean Parte y las respectivas legislaciones nacionales, según sea el caso. En el mismo capítulo se establece un mecanismo de registro aduanero para el ingreso y salida de vehículos particulares de turistas y vehículos de transporte público de pasajeros y de carga, y que ambos Estados deberán intercambiar la actualización de las mercancías cuya importación esté prohibida.

El capítulo XI referido a disposiciones relativas a los controles de sanidad agropecuaria, forestal e inocuidad alimentaria, prevé, en los artículos 38° a 45°, que el comercio internacional de productos e insumos silvoagropecuarios se regirá por las normas internacionales referidas a estos temas, incluyendo los Acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y las disposiciones de la Organización Mundial de Sanidad Animal, entre otros.

Más adelante señala que las faenas de control fito y zoosanitario la realizarán el Servicio de Sanidad Agraria del Perú y el Servicio Agrícola y Ganadero de Chile, y que el ingreso de productos o insumos silvoagropecuarios será amparado por el respectivo permiso o autorización o documento fito o zoosanitario para ingreso o importación cuando corresponda, y por el certificado fito o zoosanitario de exportación, en el cual se deberá dejar constancia del cumplimiento de los requisitos establecidos por el país importador.

Dispone que los productos que no cuenten con los permisos, autorizaciones, documentos de ingreso / importación, así como

con las certificaciones oficiales requeridas por el país sede, serán rechazados y deberán retornar al país limítrofe.

El capítulo XII trata, en su artículo 46°, sobre las disposiciones relativas a los controles de flora y fauna silvestre. Precisa que el movimiento transfronterizo de especímenes de flora y fauna silvestre, vivos o muertos, así como cualquier parte o derivado fácilmente identificable, deben estar amparados por el respectivo permiso de exportación CITES emitido por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del Ministerio de Agricultura del Perú o el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile.

A su vez, el capítulo XIII consigna, en sus artículos 47° a 49°, que el país sede asumirá los costos de mantenimiento de la infraestructura y de los servicios generales (luz, agua y aseo) del área de control integrado ubicado en su territorio; que los funcionarios autorizados del país limítrofe que se encuentren laborando en el CCIF podrán hacer uso de los servicios de expendio de alimentos que los ofrezcan, bajo su costo; que ambas Partes acordaron poner en práctica el control integrado bajo la modalidad yuxtapuesta por pares de entidades nacionales con responsabilidades análogas en el paso de frontera Santa Rosa - Chacalluta, una vez que entre en vigor el presente Acuerdo; y que las disposiciones del presente Acuerdo podrán aplicarse en los pasos de frontera que se habiliten entre las Partes bajo la modalidad de control que se acuerde para él por la vía diplomática.

El capítulo XIV otorga, en su artículo 50°, a las autoridades competentes de los organismos de frontera la facultad de procurar adoptar procedimientos únicos de control integrado. Añade que, en tanto no lo consigan, deberán aplicar procedimientos similares o compatibles.

Finalmente el capítulo XV, relativo a las “Disposiciones Finales”, regula, en sus normas primera y segunda, la entrada en vigor, la cual corresponde a la fecha de la última Nota en que una de las Partes le comunique a la otra el cumplimiento de los requisitos jurídicos internos; la duración del Acuerdo Marco, que será indefinida; que el Acuerdo no deroga ni modifica lo establecido por tratados internacionales entre las Partes específicamente aplicables al tránsito de personas, equipajes, mercancías y vehículos entre las ciudades de Tacna y Arica, y que toda propuesta de modificación de las disposiciones de este instrumento será sometida previamente al Comité de Frontera Chile-Perú para su evaluación y a los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada Estado Parte.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

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

El Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Enrique Poblete, señaló que debido a la importancia que ha adquirido la integración física con Perú, se ha adoptado este acuerdo marco para dar fluidez al tránsito fronterizo de personas, mercaderías y vehículos.

Agregó que, en este sentido, se acordó el establecimiento de un control integrado de doble cabecera en el paso Concordia, en los complejos Chacalluta y Santa Rosa. Indicó que la idea es agilizar el tránsito fronterizo y disminuir los tiempos de espera. Expresó que dicha iniciativa no es nueva, pues se encuentra en aplicación con Argentina y Bolivia.

El Honorable Senador Kuschel preguntó cuáles son los pasos habilitados con Perú.

El señor Poblete respondió que existen dos pasos habilitados de manera formal: el paso Concordia, que es carretero, y el paso ferroviario. Agregó que, en el año 2011, se desplazaron por el paso Concordia cerca de 4.550.000 personas, lo cual demuestra la importancia del flujo que tiene, muy cerca del principal que es Pudahuel, por el cual transita una cifra levemente superior.

A continuación, el Honorable Senador Tuma consultó cómo se capacita y se prepara a los funcionarios que atenderán dicho paso.

El señor Poblete contestó que se han realizado seis ejercicios de control integrado a la fecha, las cuales son simulaciones que permiten apreciar el grado de preparación adquirido. Asimismo, señaló que se han efectuado tres talleres de capacitación, más pasantías en Argentina y Brasil.

El Honorable Senador Tuma preguntó qué organismo, por parte del Perú, estará a cargo del control.

El señor Poblete respondió que por parte de Perú intervendrán la Dirección General de Inmigraciones y Naturalización y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Añadió que Chile estará representado por la Policía de Investigaciones (PDI), la Dirección Nacional de Aduanas, y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

Luego, el Honorable Senador Letelier consultó porque se decidió adoptar este acuerdo en este momento.

El señor Poblete indicó que esta iniciativa nació en el año 2004 y que por diversas razones no había podido tramitarse.

El Honorable Senador Larraín expresó que este tipo de iniciativas tienen una importancia tremenda para la gente, pues facilita el traslado de personas, mercaderías y vehículos. Indicó que se fomenta la integración vecinal.

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

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 Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la Facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera Habilitados entre la República de Chile y la República del Perú, suscrito en Santiago, el 19 de enero de 2011.".

Acordado en sesión celebrada el día 10 de enero de 2012, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eugenio Tuma Zedán (Presidente), Hernán Larraín Fernández, Carlos Kuschel Silva, Juan Pablo Letelier Morel y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 10 de enero de 2012.

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 Marco para la Implementación de Sistemas de Control Integrado y de Cooperación para la facilitación del Tránsito en los Pasos de Frontera Habilitados entre la República de Chile y la República del Perú", suscrito en Santiago, el 19 de enero de 2011.
(Boletín Nº 7.967-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: establecer normas que regulen el funcionamiento de los centros de control integrado de frontera (CCIF) en los pasos fronterizos que las Partes determinen,

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular, por la unanimidad de los miembros de la Comisión (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Convenio que consta de un Preámbulo, XV Capítulos, 50 artículos y disposiciones finales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. el Presidente 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 111 votos a favor y 1 abstención.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 8 de noviembre de 2011.

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 Nº 381, de 5 de mayo de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial del 22 de junio de 1981.

Valparaíso, 10 de enero de 2012.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario