

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954.

BOLETÍN N° 11.435-10

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 30 de agosto de 2017.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 7 de noviembre de 2017, 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, del Ministerio de Relaciones Exteriores: el Subsecretario, señor Edgardo Riveros; el Director de Asuntos Jurídicos, señor Claudio Troncoso; el Director General de Asuntos Consulares y de Inmigración, señor Carlos Appelgren; el Director General Administrativo, señor José Miguel Cruz; el Subdirector de Migraciones Internacionales, señor Pedro Hernández, y el Jefe de Gabinete del Subsecretario, señor Juan Pablo Espinoza.

También concurrieron, de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR): la Jefa de la Oficina Nacional, señora Delfina Lawson, y el asesor en temas de nacionalidad y apatridia, señor Tomás Pascual.

- La Asesora del Honorable Senador Ricardo Lagos, señora Leslie Sánchez.

- El Asesor del Honorable Senador Alejandro García-Huidobro, señor Ignacio Morandé.

- El periodista del Comité del Partido por la Democracia, señor Gabriel Muñoz.

- - -

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, 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 Ejecutivo señala que los preceptos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas se enmarcan dentro de los principios generales de protección internacional de los derechos humanos de las personas cuando éstas han perdido o carecen de nacionalidad.

Así, indica que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 15, señala que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y que a nadie se le privará arbitrariamente de ella ni del derecho a cambiarla.

Seguidamente, destaca que el derecho a una nacionalidad, y la necesidad de asegurar la posesión de una nacionalidad efectiva, es decir, de una nacionalidad que actúe como base para el ejercicio de otros derechos, se han ido desarrollando en el curso de los siglos XX y XXI. En este contexto, añade, en 1951 la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a una Conferencia de Plenipotenciarios para redactar un tratado internacional sobre refugiados y personas apátridas.

Agrega que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas se adoptó en Nueva York el 28 de septiembre de 1954 y entró en

vigor internacional el 6 de junio de 1960, siendo a la fecha ochenta y nueve sus Estados Partes. Añade que la contribución más significativa de esta convención al derecho internacional es su definición de “apátrida” como toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

Sobre la Convención, expresa que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha sostenido que “para aquellos que califican como personas apátridas, la Convención proporciona importantes normas básicas de tratamiento”. Igualmente, ha indicado que “se requiere que las personas apátridas tengan los mismos derechos que los nacionales con respecto a la libertad de religión y la educación de sus hijos. Para una serie de otros derechos, como el derecho de asociación, el derecho del trabajo y a la vivienda, se dispone que las personas apátridas deben disfrutar como mínimo, del mismo trato que otras personas no nacionales”.

Finalmente, el Ejecutivo señala que este instrumento internacional es de vital importancia hoy en día, ya que millones de personas en todo el mundo continúan enfrentando serias dificultades por ser apátridas. Así, ACNUR ha hecho un llamado para erradicar la apatridia antes de 2024 y esta convención proporciona soluciones prácticas a los Estados para enfrentar las necesidades particulares de estas personas, garantizando su seguridad y dignidad hasta que su situación pueda ser resuelta.

3.- Tramitación ante la Honorable Cámara de Diputados.- Se dio cuenta del Mensaje Presidencial, en sesión de la Honorable Cámara de Diputados, del 13 de septiembre de 2017, 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 10 de octubre de 2017 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 26 de octubre de 2017, aprobó el proyecto, en general y en particular, por 69 votos a favor.

4. Instrumento Internacional.- Esta Convención consta de un Preámbulo, 42 artículos y 1 anexo, que se reseñan a continuación.

El Preámbulo recuerda que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos han

afirmado el principio de que los seres humanos, sin discriminación alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales; que dicha Organización ha manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los apátridas y esforzado por asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales; y que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de la cual Chile es Estado Parte, comprende sólo los apátridas que son también refugiados. Al mismo tiempo, se afirma que es deseable regularizar y mejorar la condición de los apátridas mediante un acuerdo internacional.

El artículo 1 define el término “apátrida”, a los efectos de la Convención, como toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

Sin embargo, esta Convención no se aplica:

i. A las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del ACNUR, mientras estén recibiendo tal protección o asistencia.

ii. A las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

iii. A las personas respecto de las cuales haya razones fundadas para considerar:

a) Que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos.

b) Que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país.

c) Que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Luego, el artículo 2 establece que todo apátrida tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que en especial entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

El artículo 3 prohíbe a los Estados Contratantes discriminar, al aplicar las disposiciones de esta Convención, a los apátridas, sea por motivos de raza, de religión o país de origen.

Por su parte, el artículo 4 prescribe que los Estados Contratantes deberán también otorgar a los apátridas que se encuentren en sus territorios un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y la libertad de instrucción religiosa a sus hijos.

El artículo 5 norma que ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualquier derecho o beneficio otorgado por los Estados Contratantes a los apátridas con independencia de ésta.

A su vez, el artículo 6 define, también a los fines de la Convención, la expresión “en las mismas circunstancias”, que significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigirían si no fuese apátrida (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un apátrida.

El artículo 7 prevé, a reserva de las disposiciones más favorables previstas en la Convención, que todo Estado Contratante otorgará a los apátridas el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

Así, después de un plazo de residencia de tres años, todos los apátridas disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, de la exención de reciprocidad legislativa.

Igualmente, todo Estado Contratante continuará otorgando a los apátridas los derechos y beneficios que ya les correspondieren, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para dicho Estado.

Además, los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la posibilidad de otorgar a los apátridas, cuando no exista reciprocidad, derechos y beneficios más amplios que aquellos que les correspondan en virtud de los dos párrafos anteriores, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los apátridas que no reúnan las condiciones previstas en éstos.

Finalmente, señala que las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 7 se aplicarán tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención, como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

Enseguida, el artículo 8 dispone que, en cuanto a medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales o ex nacionales de un Estado extranjero, los

Estados Contratantes no aplicarán tales medidas a los apátridas únicamente por haber tenido la nacionalidad de dicho Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales apátridas.

El artículo 9 establece que ninguna disposición de la Convención impedirá que en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un apátrida y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Luego, el artículo 10 señala que cuando un apátrida haya sido deportado durante la Segunda Guerra Mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

Igualmente, cuando un apátrida haya sido deportado del territorio de un Estado Contratante durante la Segunda Guerra Mundial, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la Convención, para establecer allí su residencia, el período que preceda y siga a su deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

El artículo 11 norma que, en el caso de los apátridas empleados regularmente como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, dicho Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales apátridas para establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, en particular con el objeto de facilitar su establecimiento en otro país.

Después, el artículo 12 se refiere al estatuto personal de todo apátrida, el cual se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

En cuanto a los derechos anteriormente adquiridos por el apátrida, que dependan del estatuto personal, especialmente los que resultan del matrimonio, éstos serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que se cumplan, de ser necesario, las formalidades que exija la legislación de tal Estado y que el derecho de que se trate sea de los que hubiera reconocido la legislación de éste, si el interesado no se hubiera convertido en apátrida.

El artículo 13 establece que, en lo referente a bienes muebles e inmuebles, los Estados Contratantes concederán a todo apátrida el trato más favorable posible, y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias, respecto a su adquisición y otros derechos conexos, arrendamientos y otros contratos relativos.

A continuación, el artículo 14 señala que, en cuanto a la protección a la propiedad industrial y, en particular, a inventos, dibujos o modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos relativos a la propiedad literaria, científica o artística, se concederá a todo apátrida, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante, se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que tenga su residencia habitual.

El artículo 15 dispone que, en lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en su territorio un trato tan favorable como sea posible y, en todo caso, no menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Por su parte, el artículo 16 prevé que todo apátrida tendrá libre acceso a los tribunales de justicia en el territorio de los Estados Contratantes.

Del mismo modo, en el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo apátrida recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia social y la exención de la cautio judicatum solvi.

Igualmente, en los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo precedente, todo apátrida recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

El artículo 17 establece que respecto al empleo remunerado, los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en su territorio un trato tan favorable como sea posible y, en todo caso, no menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

De la misma forma, los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los apátridas a los derechos de los nacionales, especialmente para los apátridas que

hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

A su vez, el artículo 18 norma que todo Estado Contratante concederá a los apátridas que se encuentren legalmente en su territorio el trato más favorable posible y, en ningún caso, menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general, en lo que respecta al derecho a trabajar por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio, y al derecho a establecer compañías comerciales e industriales.

El artículo 19 señala que todo Estado Contratante concederá a los apátridas que residan legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que deseen ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y, en ningún caso, menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Luego, el artículo 20 expresa que cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que regule la distribución general de productos que escaseen, los apátridas recibirán el mismo trato que los nacionales.

El artículo 21 regula que, en materia de vivienda y, en tanto esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en su territorio el trato más favorable posible y, en ningún caso, menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Enseguida, el artículo 22 dispone que los Estados Contratantes concederán a los apátridas el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

Asimismo, los Estados Contratantes concederán a los apátridas el trato más favorable posible y, en ningún caso, menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general, respecto de la enseñanza que no sea la elemental y, en particular, respecto al acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios, diplomas y títulos universitarios expedidos en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

El artículo 23 norma que los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y socorro públicos.

Después, el artículo 24 señala que los Estados Contratantes concederán a los apátridas que residan legalmente en su territorio el mismo trato que a sus nacionales en lo concerniente a las siguientes materias:

i. Remuneración, inclusive subsidios familiares cuando formen parte de ésta, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas.

ii. Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o a los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las siguientes limitaciones:

a) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición.

b) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios, o parte de ellos, pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

El derecho a indemnización por la muerte de un apátrida, de resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

Los Estados Contratantes harán extensivos a los apátridas los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluyan entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y los derechos en vías de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

Igualmente, los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los apátridas, en todo lo posible, de los

beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes

El artículo 25 dispone que cuando el ejercicio de un derecho por un apátrida necesite normalmente de la ayuda de autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las medidas necesarias para que sus propias autoridades le proporcionen esa ayuda.

A su vez, las autoridades a que se refiere el párrafo precedente expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los apátridas los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe, salvo prueba en contrario.

A reserva del trato excepcional que se conceda a las personas indigentes, pueden imponerse derechos por los servicios mencionados en el presente literal, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los impuestos a los nacionales por servicios análogos.

Estas disposiciones, en todo caso, no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Por su parte, el artículo 26 establece que todo Estado Contratante concederá a los apátridas que se encuentren legalmente en su territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en éste y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

El artículo 27 expresa que los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo apátrida que se encuentre en su territorio y que no posea un documento válido de viaje.

Luego, el artículo 28 norma que los Estados Contratantes expedirán a los apátridas que se encuentren legalmente en su territorio documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de éste, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público. Añade que las disposiciones del anexo a esta Convención se aplicarán igualmente a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro apátrida que se encuentre en su territorio y, en particular, examinarán con benevolencia el caso de los apátridas que, encontrándose en el territorio correspondiente, no

puedan obtener un documento de viaje del país en que tengan su residencia legal.

El artículo 29 establece que los Estados Contratantes no impondrán a los apátridas derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

Sin embargo, lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los apátridas las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

A continuación, el artículo 30 regla que cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los apátridas transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

Del mismo modo, cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los apátridas para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

El artículo 31 señala que los Estados Contratantes no expulsarán a apátrida alguno que se encuentre legalmente en su territorio, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

En tal caso, la expulsión del apátrida únicamente se efectuará en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al apátrida presentar pruebas en su descargo, interponer recursos y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

En esa circunstancia, sin embargo, se concederá al apátrida un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante este plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Enseguida, el artículo 32 norma que los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de éstos.

El artículo 33 dispone que los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulguen para garantizar la aplicación de esta Convención.

Por su parte, el artículo 34 regula que toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto a su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las Partes en controversia.

El artículo 35 señala que la Convención quedará abierta a la firma en la Sede de las Naciones Unidas hasta el 31 de diciembre de 1955.

Añade que estará abierta para la firma de todo Estado Miembro de las Naciones Unidas, cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas y también todo Estado al cual la Asamblea General de las Naciones Unidas dirigiere una invitación al efecto de la firma o de la adhesión.

Asimismo, habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. No obstante, los Estados a que se refiere el párrafo anterior podrán adherir a esta Convención, adhesión que se efectuará mediante el depósito de un instrumento adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

A su vez, el artículo 36 establece que, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios cuyas relaciones internacionales tenga a su cargo. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a partir del nonagésimo día siguiente a la fecha en que éste haya recibido la notificación o a la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del

consentimiento de los gobiernos de éstos, cuando sea necesario por razones constitucionales.

El artículo 37 señala que con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales.

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el Gobierno federal, a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones.

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante, transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a una determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

A continuación, el artículo 38 dispone que en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), y 33 a 42 inclusive. Si éstas se han formulado, el Estado podrá retirarla en cualquier momento, mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

El artículo 39 señala que esta Convención entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

Empero, respecto a cada Estado que ratifique la Convención o adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

Luego, el artículo 40 indica que todo Estado Contratante podrá, en cualquier momento, denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Esta denuncia surtirá efecto para el Estado interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 36 podrá declarar en cualquier momento posterior, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.

El artículo 41 dispone que todo Estado Contratante podrá, en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención y la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que, en su caso, hayan de adoptarse respecto de tal petición.

Por último, el artículo 42 norma que el Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 35, acerca de las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 35; las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 36; las reservas formuladas o retiradas a que se refiere el artículo 38; la fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 39; las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 40; y las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 41.

Finalmente, el Anexo de la Convención se refiere a los documentos de viaje que deberán expedir los Estados Parte a los apátridas que se encuentren legalmente en su territorio, que les permitan trasladarse fuera del país de que se trate, y al modelo de los mismos, de conformidad a lo que prevé el artículo 28 de la Convención.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

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

El Director General de Asuntos Consulares y de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador señor Carlos Appelgren señaló que en un contexto globalizado e interdependiente, los procesos de movilidad de personas y migratorios internacionales se configuran en la actualidad como una cuestión prioritaria en la política y agenda de la comunidad internacional y de los gobiernos.

Explicó que se define a un apátrida como toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Añadió que las personas que se encuentran bajo dicha condición, con frecuencia se mantienen bajo un vacío de protección, especialmente, porque los Estados no han implementado medidas concretas para responder a estas necesidades.

Agregó que, con el objetivo de proporcionar un marco legal para proteger a las personas apátridas, el sistema internacional elaboró y aprobó la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas.

A continuación, informó que la Convención sobre el Estatuto de los Apatridas (1954) establece un marco para la protección internacional de las personas apátridas y es la codificación más completa de los derechos de dichas personas hasta ahora alcanzada a nivel internacional.

Indicó que tiene como antecedente la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y fue concebida inicialmente como un proyecto de protocolo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Destacó que lo más importante que proporciona la Convención de 1954, es la definición de apátrida y el establecimiento de normas mínimas de tratamiento para dicha población con respecto a una serie de derechos, entre los cuales se incluyen la educación, el empleo y la vivienda. Agregó que también garantiza a las personas apátridas el derecho a la identidad, documentos de viaje y la asistencia administrativa. Del mismo modo, asegura que sus derechos sean respetados y que sus necesidades básicas sean satisfechas. Añadió que los citados factores de estabilización, además de mejorar la calidad de vida para aquellos que permanecen apátridas, también disminuyen el potencial de futuros desplazamientos.

Precisó que este instrumento internacional es de vital importancia hoy en día, ya que millones de personas en todo el mundo continúan enfrentando serias dificultades por ser apátridas. En ese sentido, hizo presente el llamado de ACNUR para erradicar la apatridia antes de 2024, para lo cual la Convención proporciona soluciones prácticas a los Estados para enfrentar las necesidades particulares de estas personas, garantizando su seguridad y dignidad hasta que su situación pueda ser resuelta.

Corroborando lo anterior, manifestó que el Instructivo Presidencial N° 5/2015, reconoce a Chile como un país de migración, con responsabilidades en la movilidad humana internacional. Enfatizó que nuestro deber como país es hacernos cargo de estas responsabilidades a través de la implementación de políticas públicas que

fomenten la no discriminación y la inclusión social de las personas migrantes, a través de un enfoque transversal de Derechos Humanos.

Por último, indicó que este instrumento de adhesión es importante pues concuerda con los principios fundamentales de la política exterior de nuestro país: promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Enseguida, la Jefa de la Oficina Nacional de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, señora Delfina Lawson, indicó que su entidad realiza esta presentación en ejercicio del mandato que le fuera conferido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como la agencia encargada de proporcionar protección internacional y asistir a los gobiernos en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados y las personas apátridas. En concreto, informó que ACNUR trabaja sobre la identificación, prevención, reducción y protección de la apatridia en todo el mundo.

Explicó que un apátrida es una persona que no es reconocida como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Añadió que la apatridia representa una vulneración al derecho a la nacionalidad y la identidad, derecho que se encuentra consagrado en el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el artículo 7 de la Convención de los Derechos del Niño. Recordó que su incorporación estuvo motivada por las desnacionalizaciones masivas que se cometieron durante la segunda guerra mundial.

Señaló que la mayoría de las personas nunca se cuestiona su nacionalidad y tampoco vislumbra la posibilidad de no tenerla, incluso muchos tienen una o dos nacionalidades, y ella se hace relevante cuando se viaja al extranjero, cuando se vota, o cuando se ejerce algún derecho que se vincula con ella. Sin embargo, aseveró que, para al menos diez millones de personas en el mundo, la falta de nacionalidad es un impedimento para poder acceder a muchos derechos esenciales como la educación, la atención sanitaria, el empleo, la justicia. Adicionalmente, tampoco pueden votar, viajar u obtener documentos de identidad.

Explicó que la apatridia sucede porque, por ejemplo, los Estados dejan de existir y las personas no puedan obtener la ciudadanía de los Estados que les suceden, consideraciones políticas pueden motivar cambios en la forma en que se aplican las leyes sobre ciudadanía; puede que se persiga a una minoría étnica denegándole la ciudadanía, como a los Rohingya en Myanmar - más de 630.000 desplazados a Bangladesh; o es posible que un grupo viva en zonas fronterizas o transfronterizas y que ninguno de los Estados afectados les concedan la ciudadanía. Asimismo, expresó que hay personas que se

convierten en apátridas debido a circunstancias personales y no porque se persiga al grupo al que pertenecen. Asimismo, informó que la apatridia puede surgir a raíz de las diferencias jurídicas entre países, porque las personas renuncien a una nacionalidad sin haber adquirido otra o, simplemente, porque no se haya registrado el nacimiento de una persona.

Manifestó que la privación de la nacionalidad genera sufrimiento, exclusión y marginalidad, por lo cual se trata de un asunto humanitario. Por tanto, destacó que asegurar que todas las personas puedan tener una nacionalidad favorece la cohesión social, la integración y la posibilidad de que las sociedades capitalicen las capacidades y los talentos de sus ciudadanos, lo cual crea, a su vez, sociedades inclusivas que permiten la prosperidad de las comunidades y de las naciones.

Agregó que la apatridia también es un tema de desarrollo, por lo cual dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, se ha incluido un punto (16.9) que habla de "identidad legal para todos, incluyendo el registro de nacimiento".

Luego, señaló que Chile ha dado grandes pasos en el camino para la erradicación de la apatridia. En este contexto, manifestó que nuestro país puede dar un paso más, adhiriendo a la Convención en estudio, de manera de consolidar su compromiso con la protección de las personas apátridas.

Sobre lo anterior, señaló que la apatridia es una vulneración grave a un derecho humano fundamental, el derecho a la nacionalidad, que a su vez es parte del derecho a la identidad, consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño. Añadió que distintos órganos del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas le han sugerido al Estado la adhesión a estas Convenciones: el Comité para la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias en el año 2011; el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, en el año 2012; el Comité para la eliminación de la discriminación racial en el año 2013; el Consejo de Derechos Humanos, en el examen periódico universal en el año 2014; y el Comité sobre los Derechos del Niño en el año 2015.

Agregó que Chile suscribió, en diciembre de 2014, el Plan de Acción de Brasil, el cual contiene entre sus capítulos, uno sobre apatridia. En este marco, informó que los Estados señalaron que al cabo de diez años esperan afirmar que los países de América Latina y el Caribe lograron erradicar la apatridia, además ACNUR tiene una campaña global para acabar con la apatridia antes del año 2024.

Añadió que, conectado con el punto anterior, América quiere ser un modelo a seguir en este tema, una tierra de soluciones para las personas apátridas.

Finalmente, señaló que por las razones expresadas precedentemente, pero fundamentalmente porque Chile es un Estado respetuoso de los derechos humanos, no se puede quedar afuera del concierto internacional que ha demostrado firmemente su compromiso con la protección de las personas apátridas.

El Honorable Senador señor Pizarro indicó que revisando los diversos capítulos del tratado observó que no está consagrado el derecho a la salud. Al respecto, consultó qué sucede en ese caso.

A su vez, el Honorable Senador señor Letelier recordó los casos de innumerables compatriotas que quedaron apátridas, como consecuencia de la dictadura militar. Al respecto, destacó el rol de ACNUR en estas materias y, por ello, llamó la atención sobre el mal uso que se estaría haciendo de la calidad de refugiado por algunas personas. Planteó que hay que cuidar la Institución, por lo que pidió a los representantes de ACNUR considerar la situación.

Por su parte, el Honorable Senador señor Lagos consultó porqué nuestro país se demoró tanto en adherir a este instrumento internacional. También inquirió si la nueva ley de migración va a regular la implementación de algunos aspectos de la Convención y si existen vías administrativas para solucionar los problemas que se generan.

El Honorable Senador señor Larraín indicó que, en la actualidad, no existe conflicto en la normativa nacional que impida aprobar la Convención. Destacó la importancia de adherir a este acuerdo, por cuanto es coincidente con los principios de nuestra política exterior.

A continuación, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, señor Edgardo Riveros, informó que nuestro país tenía algunos problemas en relación a la apatricidad. Explicó que el primer inconveniente, aun cuando es posterior a los años 1954 y 1961, radicaba en la Constitución Política de la República. Al respecto, recordó que la Carta Fundamental de 1980 exigía a un hijo de chileno nacido en el exterior, cumplir como requisito el haberse avecindado a lo menos un año en Chile, si deseaba obtener la nacionalidad chilena. Añadió que lo anterior producía un problema práctico, porque si ese hijo de chileno nacido en el exterior nacía en un Estado en que la determinación de nacionalidad era solo por *ius sanguinis*, porque tenía padre o madre de esa nacionalidad, esa persona no podía obtener, por el solo hecho de haber nacido en ese territorio, la nacionalidad de ese país, y tampoco la nacionalidad chilena, porque no había cumplido el requisito de avecindamiento de un año. Indicó que este problema fue resuelto en la

reforma constitucional del año 2005, donde hubo consenso político amplio para resolver este problema y se eliminó el mencionado requisito de avecindamiento.

Agregó que el otro inconveniente que se producía tenía que ver con las edades, pues la Convención establece la edad de 18 años para poder obtener elementos definitorios de nacionalidad y nuestro país exigía 21 años. Precisó que este tema también se resolvió.

Por último, indicó que una tercera dificultad, no menor, del cual se hicieron cargo primero los Tribunales de Justicia, antes que la autoridad administrativa, era la aplicación del concepto de transeúntes a los hijos de extranjeros nacidos en nuestro país. Explicó que cuando una pareja de extranjeros iban a inscribir al Registro Civil a su hijo nacido en Chile, argumentando *ius solis* para ser inscrito como chileno, los funcionarios de dicha entidad no inscribían al menor porque los padres no tenían regularizada su permanencia en Chile, es decir, estaban en calidad de transeúntes. Añadió que dicha contrariedad fue resuelta por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, quien en fallos sucesivos determinó que estas personas tenían derecho a nacionalidad, acotando el concepto de transeúnte, independiente de si la persona tenía o no regularizada su permanencia en Chile, lo cual, posteriormente, fue recogido por las autoridades administrativas.

Manifestó que, como estos tres elementos han sido resueltos, hoy día se está en condiciones de ratificar la Convención.

Posteriormente, el Honorable Senador señor Larraín preguntó si existían casos de chilenos apátridas en el mundo.

La señora Lawson respondió que, por las razones comentadas anteriormente, relativas al avecindamiento, quedaban algunas personas a las cuales no se les reconoció la nacionalidad.

A continuación, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, señor Riveros, aclaró que, jurídicamente, nuestro país va a adherir a la Convención. Precisó que no corresponde una ratificación, porque Chile no participó en su proceso de negociación.

Luego, se refirió a la larga tradición que tiene nuestro país en la recepción de extranjeros con estos problemas, por ejemplo, los árabes que llegaban con pasaporte turco, sin que tuvieran dicha nacionalidad.

Por último, destacó que una persona apátrida que llega al país es recibida y tratada como extranjero, independiente de si acaso tiene o no tiene nacionalidad; por tanto, tiene acceso a los derechos y el

auxilio que en algún momento determinado un extranjero pueda tener, sin poseer la nacionalidad.

En cuanto a los temas administrativos, manifestó que efectivamente hay muchas cosas que se pueden corregir por la citada vía, y de hecho, esto tiene mucho más que ver con el tema de la migración. Al respecto, acotó que estamos retrasados en cuanto a la normativa migratoria, no solo en cuanto a derechos, sino que también en cuanto a deberes. Precisó que un aspecto a regular, por ejemplo, es qué se entiende por transeúnte, porque ahí está el origen de si una persona adquiere o no adquiere nacionalidad, ya que un hijo de transeúnte no necesariamente adquiere la nacionalidad chilena, aunque haya nacido en nuestro país.

También, aprovechó de manifestar a la representante de la ACNUR el mal uso que se está haciendo de la institución del refugio, pues hay muchas personas a las cuales les resulta más conveniente pedir refugio que ingresar como turista o pidiendo una residencia.

Sobre lo anterior, la señora Lawson compartió la preocupación en proteger la institución del refugio, ya que es de carácter humanitario. Añadió que son temas que deben ser conversados entre los Estados y la ACNUR.

Aclaró, en cuanto al acceso a la salud, que es un tema que ya fue superado por otras convenciones de derechos humanos, y, en el caso chileno, por la legislación nacional.

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 Lagos, Larraín, Letelier 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 la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954.”.

Acordado en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2017, con asistencia de los Honorables Senadores señores Hernán Larraín Fernández (Presidente), Ricardo Lagos Weber, Juan Pablo Letelier Morel y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 19 de diciembre de 2017.

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 la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954.

(Boletín N° 11.435-10)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: proporciona normas básicas de tratamiento a las personas apátridas, en especial en cuanto a la protección de sus derechos.

II. ACUERDO: aprobado en general y en particular, por la unanimidad de sus miembros presentes (4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: artículo único que aprueba el Convenio que consta de un Preámbulo, 42 artículos y 1 anexo.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

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 69 votos a favor.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 7 de noviembre de 2017.

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, 19 de diciembre de 2017.

JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario