

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA LA "CONVENCIÓN PARA REDUCIR LOS CASOS DE APATRIDIA", ADOPTADA EN NUEVA YORK, ESTADOS UNIDOS, EL 30 DE AGOSTO DE 1961.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar sobre el proyecto de acuerdo del epígrafe, que se encuentra sometido a la consideración de la H. Cámara, en primer trámite constitucional, sin urgencia, y de conformidad con lo establecido en los artículos 32, N° 15 y 54, N° 1, de la Constitución Política de la República.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios correspondientes, y previamente al análisis de fondo de este instrumento, se hace constar lo siguiente:

1°) Que la idea matriz o fundamental de este Proyecto de Acuerdo, como su nombre lo indica, es aprobar la "Convención para Reducir los Casos de Apatridia", adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 30 de agosto de 1961.

2°) Que este Proyecto de Acuerdo no contiene normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado. Asimismo, ella determinó que sus preceptos no deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda por no tener incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado.

3°) Que la Comisión aprobó el Proyecto de Acuerdo por 10 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. Votaron a favor las Diputadas señoras **Molina**, doña Andrea, y **Sabat**, doña Marcela; y los Diputados señores **Campos**, don Cristián; **Hernández**, don Javier; **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Mirosevic**, don Vlado; **Rocafull**, don Luis; **Sabag**, don Jorge, y **Verdugo**, don Germán.

4°) Que Diputado Informante fue designado el señor **ROCAFULL**, don Luis.

II.- ANTECEDENTES.

Según lo señala el Mensaje, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (en adelante la “Convención”) entró en vigor el 13 de diciembre de 1975 y, a la fecha, son sesenta y ocho los Estados Partes de ella.

Agrega que esta Convención complementa aquella sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. En efecto, ambas fueron el resultado de más de una década de negociaciones internacionales sobre la forma de evitar la incidencia de la apatridia y constituyen el marco jurídico internacional para hacer frente a este fenómeno, que sigue afectando negativamente las vidas de millones de personas en todo el mundo.

Hace presente que, de esta forma, la Convención de 1961 formula normas para la concesión y el no retiro de la nacionalidad con el fin de prevenir que surjan casos de apatridia, haciendo efectivo el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”. Subyacente en la Convención también se encuentra la idea de que si bien los Estados conservan el derecho de elaborar el contenido de sus leyes de nacionalidad, deben hacerlo en concordancia con las normas internacionales relativas a ésta, incluido el principio de que debe evitarse la apatridia.

Añade que, sobre la Convención, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante “ACNUR”) ha sostenido que ésta busca equilibrar los derechos de los individuos con los intereses de los Estados mediante el establecimiento de normas generales para la prevención de la apatridia y, al mismo tiempo, permitir algunas excepciones a estas normas.

Destaca, asimismo, que, de conformidad con el artículo 11 de la Convención, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó al ACNUR como el organismo al que pueden acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a ésta para que examine su pretensión y las asista en la presentación de la misma ante la autoridad competente y, posteriormente, le encomendó un mandato global para identificar, prevenir y reducir la apatridia y proteger a las personas apátridas, solicitando específicamente que la Oficina “proporcione a los Estados interesados los servicios técnicos y de asesoramiento que procedan para la preparación y aplicación de leyes relativas a la nacionalidad”.

Finalmente, señala que la Convención es de vital importancia hoy en día, dado que la apatridia persiste en algunas situaciones prolongadas y continúa surgiendo en otras.

III.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CONVENCIÓN.

Esta Convención consta de veintiún artículos donde se despliegan las normas que conforman su cuerpo principal y dispositivo.

En primer término, el artículo 1 indica que todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida, y la conferirá de pleno derecho en el momento del nacimiento, o mediando solicitud. En el caso de la solicitud, indica los requisitos para que ella proceda y las condiciones a las cuales puede quedar subordinada.

Además, este artículo agrega que todo hijo nacido dentro del matrimonio en el territorio de un Estado Contratante, cuya madre sea nacional de ese Estado, adquirirá en el momento del nacimiento la nacionalidad de dicho Estado si de otro modo sería apátrida, y que todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona que de otro modo sería apátrida y que no ha podido adquirir la nacionalidad del Estado Contratante en cuyo territorio ha nacido por haber pasado la edad fijada para la presentación de su solicitud o por no reunir los requisitos de residencia exigidos, fijando los requerimientos para ello.

El artículo 2, por su parte, señala que se presume que un expósito que ha sido hallado en el territorio de un Estado Contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado, salvo prueba en contrario.

Igualmente, el artículo 3 indica que a los efectos de determinar las obligaciones de los Estados Contratantes en la Convención, el nacimiento a bordo de un buque o en una aeronave se considerará, según sea el caso, como ocurrido en el territorio del Estado cuyo pabellón enarbole el buque o en el territorio del Estado en que esté matriculada la aeronave.

Seguidamente, el artículo 4 determina que todo Estado contratante concederá su nacionalidad a una persona que no haya nacido en el territorio de un Estado Contratante y que de otro modo sería apátrida si en el momento del nacimiento del interesado uno de los padres tenía la nacionalidad del primero de esos Estados. Agrega esta norma que si los padres no tenían la misma nacionalidad en el momento del nacimiento de la persona, la legislación de dicho Estado Contratante determinará si el interesado sigue la condición del padre o la de la madre, y se concederá la nacionalidad de pleno derecho en el momento del nacimiento, o mediando solicitud, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Asimismo, todo Estado Contratante podrá subordinar la concesión de la nacionalidad a las condiciones que el artículo prescribe.

Luego, el artículo 5 abarca dos situaciones en relación a la legislación de un Estado Contratante. La primera, referida a la pérdida de la nacionalidad como consecuencia de un cambio de estado, tal como el matrimonio, la disolución del matrimonio, la legitimación, el reconocimiento o la adopción; y, la segunda, a la pérdida de la nacionalidad de un hijo natural como consecuencia de un reconocimiento de filiación, y para tales circunstancias estipula, respectivamente, que la pérdida estará subordinada a la posesión o la adquisición de la nacionalidad de otro Estado, y que se le ofrecerá la posibilidad de recobrarla mediante una solicitud presentada ante la autoridad competente.

Asimismo, con respecto a la pérdida de nacionalidad de una persona que conlleva la pérdida de esa nacionalidad por el cónyuge o los hijos, el artículo 6 consigna que la pérdida de la nacionalidad por estos últimos estará subordinada a la posesión o a la adquisición de otra nacionalidad.

Del mismo modo, el artículo 7 prescribe que si la legislación de un Estado contratante prevé la renuncia a la nacionalidad, dicha renuncia sólo será efectiva si el interesado tiene o adquiere otra nacionalidad y siempre que su aplicación no sea incompatible con los principios enunciados en los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, asimismo, regula distintas situaciones para asegurar que la renuncia no signifique que se convierta en apátrida.

El artículo 8, a su vez, consagra el principio que los Estados Contratantes no privarán de su nacionalidad a una persona si dicha privación ha de convertirla en apátrida, salvo determinadas excepciones que reglamenta este mismo artículo.

A continuación, los Estados Contratantes, de acuerdo con el artículo 9, no privarán de su nacionalidad a ninguna persona o a ningún grupo de personas, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos.

Además, el artículo 10 preceptúa que todo tratado entre los Estados Contratantes, que disponga la transferencia de un territorio, incluirá disposiciones para asegurar que ninguna persona se convertirá en apátrida como resultado de dicha transferencia, y a falta de tales disposiciones, el Estado Contratante al que se haya cedido un territorio o que de otra manera haya adquirido un territorio concederá su nacionalidad a las personas que de otro modo se convertirían en apátridas como resultado de la transferencia o adquisición de dicho territorio.

De conformidad con el artículo 11, igualmente, los Estados Contratantes se comprometen a promover la creación dentro de la órbita de las Naciones Unidas, tan pronto como sea posible después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, de un organismo al que podrán acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a la Convención, para que examine su pretensión y las asista en la presentación de la misma ante la autoridad competente.

En otro orden de cosas, el artículo 12 señala que en caso que un Estado Contratante no conceda su nacionalidad de pleno derecho, según el párrafo 1 del artículo 1 o el artículo 4 de la Convención, en el momento del nacimiento de la persona, una u otra disposición, según sea la situación, será de aplicación a las personas nacidas tanto antes como después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. La misma regla se aplicará a la persona que no ha podido adquirir la nacionalidad por haber pasado la edad para presentar su solicitud o por no reunir los requisitos de residencia exigidos. Finalmente, esta norma agrega que el artículo 2 se utilizará solamente a los expósitos hallados en el territorio de un Estado contratante después de la fecha de entrada en vigor de la Convención para dicho Estado.

A su turno, el artículo 13 estatuye que nada de lo establecido en la Convención se opondrá a la aplicación de las disposiciones más favorables para la reducción de los casos de apatridia que figuren en la legislación nacional en vigor o que se ponga en vigor en los Estados Contratantes, o en cualquier otro tratado, convención o acuerdo que esté en vigor o que entre en vigor entre dos o más Estados Contratantes.

En relación a las controversias que surjan respecto de la interpretación o aplicación de la Convención y que no puedan ser solucionadas por otros medios, el artículo 14 determina que éstas se podrán someter a la Corte Internacional de Justicia, a solicitud de parte.

También, el artículo 15 contempla la aplicación de la Convención a todos los territorios no autónomos, en fideicomiso, coloniales y otros territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales esté encargado cualquier Estado Contratante.

Por último, desde el artículo 16 al 21 están contenidas las cláusulas finales, usuales a este tipo de instrumentos, que tratan, respectivamente: firma de la Convención, formulación de reservas, entrada en vigor, denuncia, funciones del Secretario General de las Naciones Unidas y registro de la Convención.

IV.- DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y DECISIÓN ADOPTADA.

En el estudio de este Proyecto de Acuerdo la Comisión contó con la asistencia y colaboración del señor **Edgardo Riveros Marín**, Subsecretario de Relaciones Exteriores; del señor **Pedro Hernández González**, Subdirector de Migraciones Internacionales de la Dirección Política Consular de la Cancillería; y de la señora **Delfina Lawson**, Jefa de la Oficina Nacional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados en Chile.

El señor **Riveros** manifestó que un apátrida es toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, razón por la cual dicha persona se encontraría en un especial estado de vulnerabilidad y desprotección. En efecto, el señor Subsecretario afirmó que no se puede desligar el concepto general de derechos humanos con el derecho de toda persona de poseer una nacionalidad.

En este escenario, agregó, existe en el ámbito internacional la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de que trata este Acuerdo, y la Convención para reducir los casos de apatridia que se encuentra también en tramitación en esta Comisión.

Hizo presente que los preceptos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, 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, afirmó el Subsecretario, siendo a la fecha ochenta y nueve sus Estados Partes. 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.

En particular sobre la Convención, el señor Subsecretario indicó que ésta proporciona importantes normas básicas de tratamiento para los casos de apátridas, determinando que ellos tengan los mismos derechos que los nacionales con respecto a la libertad de religión y la educación de sus hijos, y para una serie de otros derechos, como el derecho de asociación, el derecho del trabajo y a la vivienda, entre otros. Asimismo, continuó el señor **Riveros**, es preciso señalar 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, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados en Chile (ACNUR) ha hecho un llamado para erradicar la apatridia antes de 2024, siendo esta Convención fundamental por proporcionar 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.

Por su parte, la Convención para reducir los casos de apatridia, adoptado en 1961, formula normas para la concesión y el no retiro de la nacionalidad con el fin de prevenir que surjan casos de apatridia, haciendo efectivo el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”. Subyacente en la Convención, continuó el señor **Riveros**, se encuentra la idea de que si bien los Estados conservan el derecho de elaborar el contenido de sus leyes de nacionalidad, deben hacerlo en concordancia con las normas internacionales relativas a ésta, incluido el principio de que debe evitarse la apatridia.

Sobre la Convención, afirmó el Subsecretario, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha sostenido que ésta busca equilibrar los derechos de los individuos con los intereses de los Estados mediante el establecimiento de normas generales para la prevención de la apatridia y, al mismo tiempo, permitir algunas excepciones a estas normas. Cabe destacar que, de conformidad con el artículo 11 de la Convención, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó al ACNUR como el organismo al que pueden acudir las personas que se crean con derecho a acogerse a ésta para que examine su pretensión y las asista en la presentación de la misma ante la autoridad competente y, posteriormente, le encomendó un mandato global para identificar, prevenir y reducir la apatridia y proteger a las personas apátridas.

A su turno, la señora Delfina **Lawson**, Jefa de la Oficina Nacional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados en Chile (ACNUR), reiteró que un apátrida es una persona que no es reconocida como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación y la apatridia representa la vulneración al derecho a la nacionalidad y a la identidad, derecho que se encuentra consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención de los Derechos del Niño.

Al respecto, la señora **Lawson** indicó que para al menos 10 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, y la justicia. Tampoco pueden votar, viajar u obtener documentos de identidad. En efecto, continuó la expositora, la apatridia puede ocurrir, por ejemplo, cuando los Estados dejan de existir y las personas no puedan obtener la ciudadanía de los Estados que les suceden. Asimismo puede suceder porque se persiga a una minoría étnica denegándole la ciudadanía (como a los Rohingya en Myanmar); o también es posible que un grupo viva en zonas fronterizas o transfronterizas y que ninguno de los Estados afectados les concedan la ciudadanía. Asimismo, hay legislaciones que discriminan a las mujeres en la concesión de la nacionalidad. En efecto, actualmente cerca de 29 países prohíben a las mujeres transmitir su nacionalidad a sus hijos o parejas, o establecen restricciones que no aplican para los hombres.

La privación de la nacionalidad genera sufrimiento, exclusión y marginalidad. 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. Esto crea a su vez sociedades inclusivas que permiten la prosperidad de las comunidades y de las naciones. Por ello, resulta altamente beneficioso, afirmó la señora **Lawson**, la adhesión de Chile a las Convenciones que se encuentran sometidas a su discusión. Adicionalmente, cabe destacar que distintos órganos del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas le han sugerido al Estado de Chile proceder a ratificar las referidas Convenciones.

Finalmente, la señora **Lawson**, junto con señalar que Chile es uno de los 3 Estados que aún no han ratificado estas Convenciones en América del Sur, recordó que en diciembre de 2014, 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe, entre ellos Chile, adoptaron por aclamación la “Declaración y el Plan de Acción de Brasilia”, el cual contiene entre sus capítulos, uno sobre apatridia. En este marco, los Estados señalaron que *“al cabo de diez años, esperamos poder afirmar que los países de América Latina y el Caribe lograron erradicar la apatridia, si la legislación y la práctica de los países no originan nuevos casos de apatridia (prevención); protegen a las personas apátridas que llegan a sus territorios, mientras facilitan el acceso a una solución definitiva como la naturalización (protección); y han resuelto los casos de apatridia existentes, promoviendo el restablecimiento o recuperación de la nacionalidad a través de legislaciones y políticas de nacionalidad inclusivas (resolución).”*

En la ocasión, el diputado señor **Kort**, si bien manifestó su pleno acuerdo con el contenido de estas Convenciones, consultó respecto a las razones que motivan la presentación de estos proyectos de acuerdo recién ahora, considerando que son instrumentos internacionales del año 1954 y 1961.

Asimismo, el diputado señor **Mirosevic** consideró que la aprobación de estas Convenciones constituye un importante avance en cuanto a la participación de Chile en el derecho internacional humanitario. En este escenario, manifestó que votará a favor porque, si bien pueden ser pocos los

casos de apátridas en nuestro país, no estamos exentos de que alguna coyuntura internacional pudiese modificar esa circunstancia.

Del mismo modo, el diputado señor **Hernández** consultó respecto a la posibilidad de que la aprobación de estas Convenciones implique un aumento en los niveles de inmigración. Asimismo, preguntó en relación a los costos que tiene para el Estado de Chile comprometerse a aceptar los casos de apátridas.

El Subsecretario señor **Riveros** manifestó que las Convenciones no habían sido sometidas antes a conocimiento del Parlamento debido a que Chile contaba con desajustes, principalmente en la ley de extranjería y migración, con respecto al contenido de los acuerdos. Así por ejemplo, nuestra legislación establecía como requisito para resolver sobre temas de nacionalidad los 21 años de edad y las Convenciones establecían para el mismo objetivo 18 años. Asimismo, nuestra Constitución consagraba un caso de apatridia relacionado con los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, quienes para solicitar la nacionalidad chilena requerían de al menos 1 año de residencia en nuestro país. De la misma manera, Chile también ha avanzado en la situación de los hijos de inmigrantes que no tenían regularizada su situación de permanencia en el país, quienes eran catalogados antes como transeúntes. De esta forma, afirmó el Subsecretario, la falta de concordancia entre algunos aspectos de la regulación interna con el contenido de las Convenciones habían impedido la presentación de ellas ante el Parlamento. Todas estas situaciones, afirmó el señor Subsecretario, hoy se encuentran solucionadas y son concordantes con los contenidos de las Convenciones.

A su vez, la señora **Lawson** recordó que la mayoría de los países de América del Sur son parte de las Convenciones y ninguno de ellos recibió una gran cantidad de apátridas después de su ratificación. Es más, el número de apátridas en toda Latinoamérica es extremadamente bajo, siendo República Dominicana el país que es afectado por un mayor número de casos a apatridia.

Finalmente, el señor **Riveros** indicó que la adhesión a las Convenciones no genera mayores dificultades ni costos adicionales al Estado de Chile, pues las disposiciones de dichos instrumentos internacionales son concordantes con nuestra legislación interna.

Por su parte, las señoras Diputadas y los señores Diputados presentes, que expresaron su decisión favorable a la aprobación de este Proyecto de Acuerdo, manifestaron su concordancia con los objetivos del mismo, y sin mayor debate, lo aprobaron por 10 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.

Prestaron su aprobación al Proyecto de Acuerdo las Diputadas señoras **Molina**, doña Andrea, y **Sabat**, doña Marcela; y los Diputados señores **Campos**, don Cristián; **Hernández**, don Javier; **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Mirosevic**, don Vlado; **Rocafull**, don Luis; **Sabag**, don Jorge, y **Verdugo**, don Germán.

V.- MENCIONES REGLAMENTARIAS.

En conformidad con lo preceptuado por el artículo 287 del Reglamento de la Corporación, se hace presente que vuestra Comisión no calificó como normas de carácter orgánico o de quórum calificado ningún precepto contenido en el Proyecto de Acuerdo en informe. Asimismo, ella determinó que sus preceptos no deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda por no tener incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado.

Como consecuencia de los antecedentes expuestos y visto el contenido formativo del Acuerdo en trámite, la Comisión decidió recomendar a la H. Cámara aprobar dicho instrumento, para lo cual propone adoptar el artículo único del Proyecto de Acuerdo, cuyo texto es el siguiente:

P R O Y E C T O D E A C U E R D O :

“ARTÍCULO ÚNICO.- Apruébase la “Convención para Reducir los Casos de Apatridia”, adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 30 de agosto de 1961.”.

Discutido y despachado en sesión de fecha 10 de octubre de 2017, celebrada bajo la presidencia del H. Diputado don **Luis Rocafull López**, y con la asistencia de las Diputadas señora **Molina**, don Andrea, y **Sabat**, doña Marcela; y los Diputados señores **Campos**, don Cristián; **Hernández**, don Javier; **Jarpa**, don Carlos Abel; **Kort**, don Issa; **Mirosevic**, don Vlado; **Sabag**, don Jorge, y **Verdugo**, don Germán.

Se designó como Diputado Informante al señor **ROCAFULL**, don Luis.

SALA DE LA COMISIÓN, a 10 de octubre de 2017.

Pedro N. Muga Ramírez,
Abogado, Secretario de la Comisión.