INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, modifica la ley N° 20.896, que establece la conmemoración anual del Día Mundial de los Refugiados el 20 de junio y del Día Internacional del Migrante, el 18 de diciembre, con el objeto de incorporar el reconocimiento de las personas víctimas de desplazamientos forzados interno.

BOLETÍN Nº 16.039-17

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Francisco Chahuán, Alfonso De Urresti, Ricardo Lagos y Gastón Saavedra, sin urgencia.

Se dio cuenta de esta iniciativa legal en sesión de la Corporación de fecha 20 de junio de 2023, disponiéndose su estudio por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

Se hace presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único y, acordó, unánimemente, proponer que en la Sala sea considerado del mismo modo.

A las sesiones en que se analizó esta iniciativa legal concurrieron especialmente invitados:

Por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR): el Oficial de Enlace Gubernamental, señor Pedro Pablo Rossi, y la Oficial de Protección, señora Delfina Lawson.

Otros asistentes:

Por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: el asesor, señor Rafael Ferrada.

Por el Ministerio Secretaria General de la Presidencia: el asesor, señor Rodrigo Asencio.

Por la Defensoría de la Niñez, la Defensora (s), señora Giannina Mondino, y la abogada de la Unidad de Estudios, señora Orielle Ahumada.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional: el profesional, señor Jaime Rojas.

Asesores Parlamentarios: del Senador señor Chahuán, don Cristián Carvajal y don José Wagner; de la Senadora señora Campillai, don Pedro Carrasco, don Jaime Aguilar, doña Valeska Álvarez y doña Claudia Alvarado; del Senador señor Van Rysselberghe, don Juan Pablo Morales; del Senador señor De Urresti, doña Fernanda Valencia, y del Comité de Renovación Nacional, don Octavio Tapia.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Establecer el 11 de febrero de cada año como el Día Mundial de los Desplazados Internos.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Ley N° 20.896, que establece la conmemoración anual del día mundial de los refugiados el 20 de junio y del día internacional del migrante, el 18 de diciembre.

2.- Resolución N° 53/128 de 1998 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

3.- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción expresa que, en el año 1998, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encabezada por el señor Francis M. Deng, representante de Secretario General, presentaron ante el Consejo Económico y Social los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos, documento mediante el cual se declara la preocupación internacional por el aumento de casos de desplazamientos forzados presentes en todo el mundo. En la nota de presentación, en su considerando primero, se establece lo siguiente:

“Existe hoy día el convencimiento general de que los desplazamientos internos, que afectan en todo el mundo a más de 25 millones de personas, se han convertido en uno de los fenómenos más

trágicos de nuestro tiempo. Los desplazamientos, consecuencia habitual de experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vitales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones".

El documento define que se entenderá "por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.".

En el informe de la Comisión de Derechos Humanos precedente a la publicación de los Principios Rectores- específicamente en el informe E/CN.4/1998/53/Add.l del 11 de febrero de 1998- se determinó que "si bien el desplazamiento interno es en muchos casos resultado directo de la violencia generalizada y los conflictos armados, también son factores coadyuvantes la debilidad de los Estados, el funcionamiento inadecuado de los órganos políticos y judiciales, las tensiones étnicas y la pobreza y la degradación ambiental. El disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales queda inevitablemente en peligro en esas circunstancias, puesto que los Estados no defienden a sus ciudadanos contra la violación de esos derechos, cuando no los viola él mismo".

La Moción asegura que los Principios Rectores tienen la mirada puesta en el futuro. Su contenido busca generar el compromiso de los Estados para promover y proteger los derechos y garantías de las personas desplazadas. Para comprender su dimensión, se mencionan algunos de los principios:

1. Principio N° 3: "Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Principio N° 6: "Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos: a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica " o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; b) en situaciones de conflicto armado, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas; c)

en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial; d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación, y e) cuando se utilicen como castigo colectivo.

3. Principio N° 10: El derecho a la vida es inherente al ser humano y estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra: a) el genocidio; b) el homicidio; c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

4. Principio N° 16: Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos.

5. Principio N° 28: Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.

En seguida, la Moción sostiene que la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), establece el 20 de junio como el día mundial de los refugiados con el objeto de honrar a las personas que se han visto en la obligación de abandonar sus hogares, ya sea, cruzando fronteras (refugiados) o desplazándose de sus territorios sin atravesar límites políticos.

De acuerdo a las definiciones de tal Agencia “se conmemora el 20 de junio de cada año para enaltecer la fuerza y el coraje de las personas que han sido forzadas a abandonar su hogar para escapar de conflictos o persecuciones. El Día Mundial del Refugiado es una ocasión para fomentar la comprensión y la empatía hacia las personas refugiadas y desplazadas en consideración de las difíciles circunstancias en las que se encuentran; asimismo, la fecha permite reconocer su capacidad de resiliencia en la reconstrucción de sus vidas.”.

Posteriormente, los autores mencionan que el 5 de febrero del 2016 se publicó la ley N° 20.896, que en su artículo 2° instituye el 20 de junio de cada año como el Día Mundial de los Refugiados.

Así, el proyecto de ley tiene por objeto reconocer a las víctimas de los casos de desplazamientos forzados internos producidos en el territorio nacional originados en conflictos internos, crisis climáticas u otras contingencias, por lo que proponen incluir a las personas desplazadas en el reconocimiento del Día Mundial de los Refugiados.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El proyecto de ley en informe, consta de un artículo único que modifica la ley N° 20.896 en el siguiente sentido:

“Artículo único.- Reemplázase el artículo 2° de la ley N° 20.896, que establece la conmemoración anual del día mundial de los refugiados el 20 de junio y del día internacional del migrante, el 18 de diciembre, por el siguiente:

“Artículo 2°.- Institúyese el 20 de junio de cada año como el "Día Mundial de los Refugiados y Desplazados Internos”.”.

Durante la discusión en general del proyecto, concurrió especialmente invitada a exponer sus puntos de vista, la Agencia de la ONU para los Refugiados.

La señora Delfina Lawson, Oficial de Protección de ACNUR, informó que el mandato de la Agencia que representa es promover la conclusión y ratificación de convenciones internacionales para la protección de refugiados; colaborar con los Estados en el establecimiento de estructuras de asilo, y supervisar la aplicación de las convenciones internacionales para la protección de refugiados.

El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado no incluye una responsabilidad específica con las Personas Desplazadas Internamente, sin embargo, el artículo 9 del Estatuto de ACNUR autoriza al Alto Comisionado a emprender "cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General, [...], dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición.”.

Así, en 1972 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) solicitó al Alto Comisionado facilitar asistencia a los refugiados que retornaban al sur de Sudán así como a las "personas desplazadas dentro del país”.

Posteriormente, la Asamblea General encomió al ACNUR "por su eficiente participación en la coordinación de las operaciones de socorro y reasentamiento de refugiados y otras personas desplazadas".

Inicialmente, ACNUR se ocupó de las personas desplazadas internamente (PDI) en el contexto de situaciones de refugiados o retornados, aún en medio de conflictos armados. Como los imperativos humanitarios de los desplazamientos internos se impusieron por derecho propio, el ACNUR perfeccionó su respuesta institucional al problema y sus actividades fueron recibidas por la comunidad internacional con creciente acogida. Es importante señalar que la responsabilidad de proteger a los desplazados internos es, ante todo, de los Estados nacionales.

Por lo anterior, señaló que durante más de treinta años, el ACNUR ha estado involucrado operativamente con la población desplazada forzosamente dentro de sus propios países.

En seguida, comentó que durante las últimas décadas se ha ido perfeccionando la intervención de ACNUR y de otras organizaciones, en el marco de lo que se conoce como la arquitectura humanitaria para las respuestas en situaciones de grandes crisis que producen el desplazamiento masivo de personas.

Respecto de los desplazados internos, aclaró que la responsabilidad sigue siendo del país de origen o de residencia pues no cruzan una frontera internacional. Además, informó que, en el mundo, de los 110 millones de personas desplazadas por la fuerza a fines del año 2022, más de la mitad permanecen dentro de sus propios territorios. Es decir, más de 62.5 millones de personas estaban en situación de desplazamiento interno a fines del año 2022.

El señor Pedro Pablo Rossi, Oficial de Enlace Gubernamental de ACNUR, expresó que, mediante la resolución N° 53/128 de 1998 del Consejo Económico y Social de la ONU, se estableció la definición de desplazados internos como las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacional reconocida.

De lo anterior, destacó que son tres los elementos para identificar a una persona desplazada:

- no puede permanecer en su lugar de origen o residencia en condiciones de seguridad;

- como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones a los derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, o para evitar los efectos de las situaciones mencionadas, y

- no ha cruzado ninguna frontera internacional reconocida.

Sobre la diferencia entre un desplazado interno y un refugiado, relevó dos elementos:

- cruzar o no una frontera internacional. Un refugiado es una persona que abandona su país de residencia como consecuencia de la guerra o de una persecución por razones de raza, religión, sexo o nacionalidad, entre otros motivos, y cruza las fronteras de su país en busca de un lugar seguro. En cambio, un desplazado interno es una

persona que ha abandonado su residencia, pero que no ha atravesado una frontera internacional.

- dentro de las causas del desplazamiento, las personas desplazadas internamente pueden serlo a raíz de desastres naturales, mientras que en el caso de los refugiados, los desastres naturales no son una causal para solicitar protección internacional.

Respecto a cómo proteger a los desplazados internos, expresó que hay países que cuentan con leyes propias, como Perú y Colombia. Además, se les aplica el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Posteriormente, en lo que atañe al proyecto de ley, informó que el Día Mundial del Refugiado se celebró, por primera vez a nivel mundial, el 20 de junio de 2001, en conmemoración del 50 aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Es un día internacional designado por las Naciones Unidas para honrar a las personas refugiadas alrededor del mundo.

Por lo anterior, sostuvo que ACNUR, concordando con el fondo de la iniciativa legal en cuanto a reconocer a las víctimas de los casos de desplazamientos forzados internos, sugiere establecer un día distinto en orden a valorar las diferencias y particularidades tanto de los refugiados como de los desplazados internos, de manera de no disminuir la visibilidad de cada uno.

En ese sentido, propuso el 11 de febrero, ya que en ese día del año 1998 se aprobó la mencionada resolución N° 53/128 de 1998 del Consejo Económico y Social de la ONU, en que se establecen los principios y el concepto de desplazado interno.

A continuación, el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Chahuán, puso en votación en general el proyecto de ley en estudio.

-La Comisión aprobó en general el proyecto de ley por la unanimidad de sus miembros, Honorables Senadores señora Campillai, y señores Chahuán, Kuschel, Saavedra y Van Rysselberghe.

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

Cabe hacer presente que la Comisión acordó un plazo para formular indicaciones a la presente iniciativa legal, entre el 5 y 12 de septiembre, período en el cual sólo se formuló una, la que se transcribe más adelante, además de los acuerdos adoptados a su respecto.

El proyecto de ley consta de un artículo único que modifica la ley N° 20.896 en el siguiente sentido:

“Artículo único.- Reemplázase el artículo 2° de la ley N° 20.896, que establece la conmemoración anual del Día Mundial de los Refugiados el 20 de junio y del Día Internacional del Migrante, el 18 de diciembre, por el siguiente:

“Artículo 2°.- Institúyese el 20 de junio de cada año como el "Día Mundial de los Refugiados y Desplazados Internos”.”.

La indicación número 1, de los Honorables Senadores señores Alfonso De Urresti, Gastón Saavedra y Francisco Chahuán, propuso lo siguiente:

1.- Reemplazar la expresión “20 de junio” por “11 de febrero”, y

2.- Sustituir la “Día Mundial de los Refugiados y Desplazados Internos” por “Día Mundial de los Desplazados Internos”.

Cabe hacer presente que los Honorables Senadores señores Carlos Kuschel y Enrique Van Rysselberghe también adhirieron a la indicación.

Si bien, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Chahuán, Kuschel, Saavedra y Van Rysserberghe coincidieron con el objetivo de la indicación en comento, sin embargo, con posterioridad, se advirtió que el incorporar dicha propuesta, implicaría suprimir el 20 de junio de cada año como el Día Mundial de los Refugiados, establecido en el artículo 2°. En tal virtud, se concordó en agregar un artículo 3° que recoja el propósito del proyecto de ley.

En consecuencia, la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Campillai y señores Chahuán, Saavedra y Van Rysserberghe, acordó incorporar un artículo 3° a la ley N°20.896, del siguiente tenor: “Establécese el 11 de febrero de cada año como el Día Mundial de los Desplazados Internos”.

\- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con los acuerdos adoptados, la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de proponer la aprobación del proyecto de ley en informe, en general y en particular, en los siguientes términos:

“Artículo único.- Incorpórase un artículo 3° a la ley N° 20.896, que establece la conmemoración anual del día mundial de los refugiados el 20 de junio y del día internacional del migrante, el 18 de diciembre, del siguiente tenor:

“Artículo 3°.- Establécese el 11 de febrero de cada año como el Día Mundial de los Desplazados Internos.”.”.

- - -

Acordado en las sesiones celebradas el día 5 de septiembre de 2023, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Francisco Chahuán (Presidente), señora Fabiola Campillai, y señores Carlos Kuschel, Gastón Saavedra y Enrique Van Rysselberghe; el día 12 de septiembre de 2023, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Francisco Chahuán (Presidente), Carlos Kuschel, Gastón Saavedra y Enrique Van Rysselberghe, y el 3 de octubre de 2023, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Francisco Chahuán (Presidente), señora Fabiola Campillai, y señores Gastón Saavedra y Enrique Van Rysselberghe.

Sala de la Comisión, a 11 de octubre de 2023.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, MODIFICA LA LEY N° 20.896, QUE ESTABLECE LA CONMEMORACIÓN ANUAL DEL DÍA MUNDIAL DE LOS REFUGIADOS EL 20 DE JUNIO Y DEL DÍA INTERNACIONAL DEL MIGRANTE, EL 18 DE DICIEMBRE, CON EL OBJETO DE INCORPORAR EL RECONOCIMIENTO DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTOS FORZADOS INTERNO.
(BOLETÍN Nº 16.039-17)

I.- PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: establecer el 11 de febrero de cada año como el Día Mundial de los Desplazados Internos.

II.- ACUERDOS: aprobado por unanimidad en general (5x0) y en particular (4x0).

III.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único que agrega un artículo 3° a la ley N° 20.896.

IV.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V.- URGENCIA: no tiene.

VI.- ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señores Francisco Chahuán, Alfonso De Urresti, Ricardo Lagos y Gastón Saavedra.

VII.- TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII.- INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 20 de junio de 2023.

IX.- TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general y en particular.

X.- LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1.- Ley N° 20.896, que establece la conmemoración anual del día mundial de los refugiados el 20 de junio y del día internacional del migrante.

2.- Resolución N° 53/128 de 1998 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

3.- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Valparaíso, a 11 de octubre de 2023

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario de la Comisión