

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



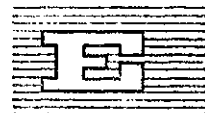
Distr.
GENERAL

E/CN.4/1354

2 de noviembre de 1979

ESPAÑOL

Original: ARABE/ESPAÑOL/
FRANCES/INGLES



COMISION DE DERECHOS HUMANOS
36º período de sesiones

CUESTION DE LA PROTECCION JURIDICA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
DE LOS INDIVIDUOS QUE NO SON NACIONALES DEL PAIS EN QUE VIVEN

Observaciones recibidas de los gobiernos de conformidad con
la decisión 1979/36 del Consejo Económico y Social

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	ii
OBSERVACIONES RECIBIDAS DE LOS GOBIERNOS	1
Austria	1
Chipre	2
Kuwait	2
Marruecos	4
México	6
Noruega	9
Países Bajos	12
Panamá	16
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	16
República Arabe Siria	16
República Dominicana	17
Senegal	17
Seychelles	17
Sudán	18

INTRODUCCION

1. En su primer período ordinario de sesiones de 1979, el Consejo Económico y Social, en su decisión 1979/36, de 10 de mayo de 1979, decidió presentar el proyecto de declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son ciudadanos del país en que viven (E/CN.4/1336), preparado por la Baronesa Elles, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a los Estados Miembros para que formularan sus observaciones y a la Comisión de Derechos Humanos, en su 36º período de sesiones, para que examinara las observaciones recibidas, con miras a transmitir un informe al respecto al Consejo en su primer período ordinario de sesiones de 1980.
2. En cumplimiento de la decisión del Consejo, el Secretario General dirigió, el 8 de junio de 1979, una nota verbal a los gobiernos de todos los Estados Miembros invitándoles a comunicar al Director de la División de Derechos Humanos, antes del 30 de septiembre de 1979, cualesquiera observaciones que desearan formular sobre el proyecto de declaración mencionado.
3. En el presente informe se incluyen 14 respuestas recibidas al 31 de octubre de 1979 de los gobiernos de los países siguientes: Austria, Chipre, Kuwait, Marruecos, México, Noruega, Países Bajos, Panamá, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Unida, República Dominicana, Senegal, Seychelles y Sudán. Cualesquier otras respuestas que se reciban se reproducirán en una adición al presente documento.

OBSERVACIONES RECIBIDAS DE LOS GOBIERNOS

AUSTRIA

[Original: inglés]

[12 de octubre de 1979]

1. Austria concede gran importancia al respeto y garantía de los derechos humanos de las personas que no son ciudadanos del país en que viven. En este sentido, considera la presente declaración como otro paso hacia la salvaguardia de esos derechos.

Como ya se dijo en las observaciones de Austria sobre el primer proyecto de declaración, en 1977 (véase E/CN.4/Sub.2/L.682/Add.1), también debe señalarse respecto del proyecto revisado que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos asegura los derechos reconocidos en el mismo a "todos los individuos", principio explícitamente enunciado en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

En vista de ese hecho, la posible transformación de la presente declaración en una Convención no parece imprescindible, tanto más cuanto que entrañaría el peligro de crear dos clases de seres humanos. Austria considera que en las cuestiones relativas a los derechos humanos fundamentales los extranjeros deben gozar, en principio, de la misma situación que los súbditos del país, aunque pueden justificarse ciertas excepciones a esa regla.

El Gobierno de Austria ha observado con gran satisfacción que en el proyecto revisado se reflejan algunas de las sugerencias formuladas por Austria en sus observaciones sobre el primer proyecto.

2. Sin embargo, hay otros aspectos sobre los cuales debe señalarse lo siguiente:

Artículo 4, primera oración, y artículo 8, primera oración:

Austria considera deseable que se aclare qué distinción tiene derecho a hacer un Estado entre sus ciudadanos y no ciudadanos.

Apartado ii) del artículo 4:

Las palabras "y a ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal" se inspira en el texto del apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, no obstante, se aplica sólo a los procesos penales. Ese texto es demasiado amplio para los procesos civiles.

Respecto de los procesos civiles, se sugiere que se siga el principio enunciado en el "Proyecto de resolución sobre medidas para facilitar el acceso a la justicia" (en asuntos civiles) preparado por el Consejo de Europa (CJ-AJ(78)Misc.4), a saber: "11. Cuando una de las partes en el proceso no conozca suficientemente el idioma empleado en el tribunal, los Estados deberán prestar especial atención a los problemas

de interpretación y traducción y asegurar que las personas que se encuentran en una situación económica débil no se vean perjudicadas en relación con el acceso al tribunal o en el curso de cualesquiera procedimientos por su incapacidad de hablar o comprender el idioma empleado en el tribunal".

Apartado iv) del artículo 8:

Austria estima que el derecho de un no ciudadano a los "servicios sociales" no puede suponer un derecho a la asistencia pública si los ciudadanos del Estado respectivos tampoco gozan de ese derecho.

CHIPRE

[Original: inglés]

[19 de septiembre de 1979]

El Gobierno de la República de Chipre reitera las opiniones y observaciones sobre el proyecto de declaración (véase E/CN.4/Sub.2/L.682/Add.1) que ya presentó en marzo de 1978.

A ese respecto, se ha observado con satisfacción que en la última parte del segundo párrafo del preámbulo del nuevo proyecto de declaración se ha incluido, en particular, la "religión" entre los criterios que no justifican las distinciones.

KUWAIT

[Original: árabe]

[17 de septiembre de 1979]

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Después de examinar los artículos del proyecto de declaración a la luz de las leyes y reglamentaciones en vigor en el Estado de Kuwait en relación con los individuos que no son ciudadanos de Kuwait, se estimó que no hay ninguna contradicción entre los derechos enunciados en el proyecto de declaración y las disposiciones que se aplican efectivamente en el Estado de Kuwait. Por tal razón, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales suscribe sin objeciones todas las disposiciones del proyecto de declaración mencionado.

Ministerio de Justicia

El Ministerio no tiene reservas que formular en relación con ese proyecto de declaración. Desea señalar que en la Constitución y en otras leyes en vigor en Kuwait hay numerosas disposiciones que garantizan los derechos humanos de los individuos que residen en Kuwait y que no son ciudadanos de este país. El proyecto de declaración está en armonía con las disposiciones de que se trata.

Ministerio de Educación

Las condiciones y reglamentaciones que se aplican a los alumnos que ingresan en las escuelas del Estado y no son ciudadanos de Kuwait son las mismas que se aplican a los alumnos que son nacionales.

El Ministerio ofrece a los alumnos que no reúnen los requisitos para el ingreso en las escuelas estatales la oportunidad de ingresar en escuelas privadas que están bajo su supervisión y que reciben asistencia financiera y técnica para permitirles cumplir su tarea de la misma manera que las escuelas del Estado.

Consejo de Ministros

Departamento de Asuntos Jurídicos

Habiendo estudiado el proyecto de declaración desde un punto de vista jurídico, se observa que:

Primero: El texto del párrafo 1 del artículo 2 de la declaración difiere del del párrafo 2 de ese artículo de una manera que produciría una contradicción innecesaria: en el párrafo 1 se dispone que "Los no ciudadanos observarán las leyes en vigor en el Estado en que residan y se abstendrán de actividades ilegales que puedan ser perjudiciales para el Estado", mientras que en el párrafo 2 se dispone que "Todo Estado tiene derecho a esperar que los no ciudadanos respetarán las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado". En consecuencia, se estima que debería modificarse el párrafo 2 de manera que el respeto a las costumbres y las tradiciones fuera obligatorio para los no ciudadanos. Se sugiere que ese párrafo se enmiende de este modo: "Los no ciudadanos deberán respetar las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado".

Segundo: En algunas disposiciones de la declaración se otorga a los no ciudadanos derechos que son incompatibles con las leyes en vigor en Kuwait. Entre esas disposiciones están:

- A. El apartado vi) del artículo 4, relativo al derecho a la propiedad. En Kuwait, el disfrute de ese derecho está limitado a los ciudadanos de Kuwait. A los no ciudadanos sólo se les permite tener propiedades en Kuwait en casos excepcionales y en condiciones especiales y únicamente con la autorización del Gobierno.
- B. El apartado ix) del mismo artículo, relativo al derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Las leyes de Kuwait (las leyes sobre clubes, asociaciones de interés público y sociedades cooperativas y las disposiciones de la ley del empleo relativas a los sindicatos) no permiten a los no ciudadanos constituir sociedades o asociaciones o celebrar asambleas de ningún tipo.
- C. En el apartado i) del artículo 8 se prevé igual salario por trabajo igual. En Kuwait hay reglamentaciones en vigor que discrepan de ese principio.
- D. En el apartado iii) de ese mismo artículo se enuncia el derecho de los no ciudadanos a afiliarse a sindicatos y a participar en sus actividades. Eso no está permitido en Kuwait.

- E. En el apartado iv) del mismo artículo se enuncia el derecho de los no ciudadanos a la seguridad social y los servicios sociales. Esto no se observa en Kuwait.

Ministerio de Salud Pública

El Ministerio de Salud Pública sugiere que se apruebe en principio este proyecto de declaración, pues incluye principios básicos relativos a los derechos de los individuos que no son ciudadanos del país en que viven y a las prácticas que sigue el Estado respecto de ellos, en un esfuerzo por establecer normas que puedan ser universalmente aceptables y reconocidas, sin perjuicio de otros instrumentos universales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y los dos Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de los ciudadanos y no ciudadanos.

El Ministerio desea formular las siguientes observaciones sobre el proyecto de declaración:

Primero: En el artículo 2 de la declaración se dice que todo Estado tiene derecho a esperar que los no ciudadanos respetarán las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado. Se estima que en ese artículo debería incluirse, además de la anterior, una disposición en el sentido de que los no ciudadanos deberán respetar las religiones practicadas por los nacionales del Estado y no menospreciarán esas creencias religiosas.

Segundo: En el apartado iv) del artículo 8 se dispone que los no ciudadanos tendrán derecho a la asistencia médica, seguridad social, servicios sociales y educación, con tal que sean satisfechos los requisitos mínimos para la participación en sistemas nacionales. Considerando que el Estado de Kuwait proporciona actualmente a los no ciudadanos servicios médicos y sociales gratuitos así como educación y seguridad social parcialmente gratuitas, debe entenderse que el status quo no constituye un derecho adquirido por los no ciudadanos; la norma general es que los no ciudadanos pueden disfrutar de esos servicios en retribución de contribuciones financieras a los sistemas mencionados, tal como se estipula en el apartado iv) del artículo 8. La práctica actual del Estado de Kuwait es la excepción y no la regla.

Tercero: Debería destacarse en la declaración que, en general, los no ciudadanos no tendrán derecho a mayores ventajas que los ciudadanos por lo que respecta al goce de derechos.

MARRUECOS

[Original: francés]

[3 de septiembre de 1979]

En el artículo 2 del proyecto se enuncian dos principios:

1. "Los no ciudadanos observarán las leyes en vigor en el Estado en que residan y se abstendrán de actividades ilegales que puedan ser perjudiciales al Estado."

La proclamación de ese principio, que se limita a reconocer la aplicación a todos los que residen en el territorio de un Estado de las "leyes de policía y de seguridad" del mismo, es completada por una segunda disposición más general:

2. "Todo Estado tiene derecho a esperar que los no ciudadanos respetarán las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado", cosa que, por otra parte, es lo menos que puede exigirse de esos huéspedes.

En lo que respecta al artículo 3, en él se exige que todo Estado haga públicas las leyes, reglamentos o medidas administrativas que distingan entre ciudadanos y no ciudadanos cuando esas medidas "afecten a los derechos de los no ciudadanos" y en consecuencia establezcan limitaciones al ejercicio de sus derechos, en relación con los de los "ciudadanos".

Esa exigencia de publicidad de las medidas es normal.

En el artículo 4, se enumeran, sin perjuicio de los principios expuestos en el artículo 2, los derechos civiles de que gozarán, por lo menos, los "no ciudadanos".

En la enumeración de esos derechos se incluye la disposición siguiente: "v) el derecho a casarse y a elegir cónyuge". Esta exigencia puede combinarse, evidentemente con el respeto de "las costumbres y tradiciones" del país huésped. Pero en Marruecos puede estar en contradicción con las normas imperiosas del derecho musulmán y del estatuto personal, que pueden prohibir la libre elección entre personas de religiones diferentes.

En lo que respecta al derecho a la propiedad (apartado vi)), las restricciones estipuladas pueden englobarse en la fórmula "sin perjuicio de las decisiones que un Estado tenga derecho a hacer entre sus ciudadanos y no ciudadanos".

Esa medida restrictiva puede referirse igualmente a ix), "el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas", especialmente en lo que respecta a la participación en asociaciones y a la constitución de las mesas directivas de esas asociaciones.

Artículo 7

En Marruecos no existe la "deportación". En cuanto a la expulsión, se trata de una medida administrativa que pueden adoptar las autoridades en salvaguardia del orden público.

En Marruecos, a diferencia de ciertos países vecinos, no se practican expulsiones colectivas.

Artículo 8

En el texto de ese artículo no se enuncia ninguna obligación que el Estado marroquí no asuma, a reserva de las distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos, en lo relativo a la repatriación de los ahorros, la integración de las mesas directivas de los sindicatos y el beneficio de la seguridad social que, en principio, está limitado a los ciudadanos de países que han celebrado con Marruecos un acuerdo de reciprocidad.

Artículo 9

En lo que respecta a las expropiaciones, están reglamentadas por la ley y sometidas a controles judiciales y los no ciudadanos son tratados como los ciudadanos.

En resumen, con excepción de una restricción que debe preverse en lo relativo al matrimonio, nada se opone a que Marruecos suscriba este proyecto de declaración.

MEXICO

[Original: español]

[25 de septiembre de 1979]

1. La Declaración de referencia trata en lo general de señalar una serie de derechos que disfrutarán los individuos en un país del que no son nacionales, como el derecho a la propiedad, la libertad de opinión, de expresión, derecho al trabajo, asistencia médica, seguridad social, etc.; sin embargo, el título de la Declaración parecería no corresponder a la idea central de la misma, ya que hace depender el ejercicio de esos derechos del concepto de ciudadanía y no del de nacionalidad.

La nacionalidad, considerada como un vínculo jurídicopolítico que une al individuo con un Estado, es lo que en el caso particular contemplado en la Declaración no existe y, pese a ello, los individuos que no son nacionales de ese Estado, tienen o se les otorgan determinados derechos.

La ciudadanía requiere, además de la nacionalidad, la existencia de ciertos requisitos adicionales, como la edad y, en algunos países la comprobación de tener un modo honesto de vivir, etc. Se sugiere, en consecuencia, que se cambie en el título y en el cuerpo de la Declaración, la expresión "que no son ciudadanos" por la de "que no son nacionales"; ello estaría de acuerdo con los instrumentos internacionales que se señalan en la parte considerativa, como son: la Declaración Universal de Derechos Humanos o los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, etc.

2. El artículo 1 de la Declaración, al definir el término "no ciudadano" lo hace diciendo que "se aplicará a todo individuo que resida legalmente en un Estado del que no es ciudadano".

Además de la distinción ya señalada entre nacional y ciudadano, para que el individuo pueda, por ejemplo, tener derecho a la seguridad de su persona o tener acceso e igualdad de trato ante los tribunales (según el artículo 4, por ejemplo), deberá residir legalmente en un Estado, o sea, se condiciona el ejercicio de esos derechos a requisitos de carácter migratorio.

Es verdad que debe procurarse que todos los individuos cumplan con la ley o, en este caso, con aquella que contempla esta clase de requisitos; sin embargo, la ley migratoria no podría prevalecer sobre el conjunto de derechos humanos de estas personas.

En consecuencia, se sugiere la supresión en el artículo 1 de la palabra "legalmente".

3. Por lo que hace al artículo 2.1, se piensa que la redacción no es adecuada, ya que se establece que los "no ciudadanos observarán las leyes en vigor en el Estado en que residen"; pero agrega "y se abstendrán de actividades ilegales que puedan ser perjudiciales para el Estado".

Por supuesto que deberán abstenerse de realizar cualquier actividad ilegal; pero la redacción del párrafo podría interpretarse como que sí están permitidas actividades ilegales, si ellas no perjudican al Estado en sí. En consecuencia, sería preferible suprimir "y se abstendrán de actividades ilegales que puedan ser perjudiciales para el Estado".

4. Respecto a la fracción 2 del artículo 2, ésta aparece redactada de la siguiente manera:

"Todo Estado tiene derecho a esperar que los no ciudadanos respetarán las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado."

La fracción anterior podría ser redactada de manera que constituyera una verdadera obligación para los no nacionales, estableciendo, por ejemplo, que "los no nacionales deben respetar las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado en el cual residan"; ello podría garantizar el respeto al orden público del Estado receptor.

5. Por lo que hace al artículo 4 i) se estima que el derecho a la seguridad de la persona y a la protección del Estado contra la violencia o el daño corporal podrían quedar fortalecidas con otras medidas como el no verse privado arbitrariamente de la libertad.

6. El artículo 4 vi) establece ciertos derechos civiles de que gozarán los no ciudadanos de un Estado, entre ellos se mencionan el derecho a la propiedad individual y colectiva.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta la diferencia de sistemas existentes y no podrá dejar de reconocerse que el Estado tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así, en la legislación mexicana existe una prohibición absoluta para que los no nacionales puedan adquirir el dominio directo sobre las tierras y las aguas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas.

Existen otros tipos de limitaciones en cuanto a las adquisiciones del dominio de las tierras, aguas y sus accesorios o para que los no nacionales puedan obtener concesiones de explotación de minas o aguas, ya que el Estado podrá concederles dicho derecho, siempre que convengan en considerarse como nacionales y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a ellos, bajo pena en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo.

7. Por lo que toca a otros derechos establecidos en la Declaración, deberá considerarse, tal como lo establecen las fracciones VII y VIII del artículo 4 que el goce de ciertos derechos puede estar limitado de igual forma que lo está para los nacionales; por ejemplo la libertad de opinión o expresión no puede considerarse en forma absoluta, sino que tiene como cortapisa el derecho de los demás, la moral o el bien público y el respeto a la vida privada.

8. El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas está consagrado en la fracción IX del artículo 4; sin embargo, debe tenerse en cuenta que los no nacionales carecen en el territorio de otro Estado de derechos de carácter político y, por ello, no podrán ejercer esa libertad cuando el motivo de la reunión o asociación sea precisamente participar en los asuntos políticos del país del que no son nacionales.

9. El artículo 7.2 del proyecto que se analiza establece en su segundo párrafo que un no ciudadano sólo podrá ser expulsado del territorio de un Estado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal no ciudadano exponer las razones que asistan en contra de su expulsión, así como, someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dichas autoridades competentes y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Respecto de la decisión de expulsión, se establece, sin embargo, que el no ciudadano puede exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente en caso necesario, a no ser que existan razones imperiosas de seguridad nacional que no lo hagan aconsejable.

Sobre el particular se cree que la existencia de razones imperiosas de seguridad nacional debería regir para toda esta fracción; de tal forma que podría quedar redactado de la siguiente forma:

"7.2. A menos que razones imperiosas de seguridad se opongan a ello, un no ciudadano sólo podrá ser expulsado del territorio de un Estado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley, y se permitirá a tal no ciudadano exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas."

10. El artículo 8 del proyecto contempla cierta clase de derechos económicos y sociales de que gozarán los no ciudadanos, de manera mínima, entre los que se mencionan el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y el derecho a afiliarse a sindicatos y a participar en sus actividades.

Al respecto, es necesario considerar que en una gran mayoría de países principalmente países en desarrollo, la escasez de fuentes de trabajo y el gran número de desempleados con que cuentan, influyen para que en sus legislaciones se establezcan disposiciones que determinen emplear, en igualdad de condiciones, la mano de obra nacional sobre la que no lo sea. Por lo que toca a la participación de los extranjeros en los sindicatos, si bien generalmente se admite este derecho, algunos Estados limitan esa participación a ocupar cargos directivos en los mismos.

NORUEGA.

[Original: inglés]

[29 de octubre de 1979]

Los derechos individuales que se proclaman en el proyecto de declaración deben compararse con las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales existentes. De estos instrumentos los principales son los siguientes:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, cuya finalidad es proteger a todos los seres humanos.
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966, cuya finalidad es garantizar los derechos en él reconocidos a todo individuo que se encuentre en el territorio y esté sujeto a la jurisdicción de un Estado parte en el Pacto (artículo 2). Lo mismo puede decirse de:
3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966. No obstante, con arreglo a este Pacto (artículo 2), los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán a los no nacionales los derechos económicos reconocidos en el Pacto.

Observaciones sobre el proyecto de declaración

Artículo 4 i) El derecho a la seguridad de la persona está protegido por el artículo 3 de la Declaración de Derechos Humanos y por el inciso a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

ii) El derecho al trato igual ante los tribunales está protegido por el artículo 10 de la Declaración de Derechos Humanos y por el artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

iii) El derecho a la libertad de circulación y de residencia está protegido por el párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración de Derechos Humanos y por los párrafos 1 y 3 del artículo 12 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

iv) El derecho a salir de cualquier país y a regresar al propio está protegido por el párrafo 2 del artículo 13 de la Declaración de Derechos Humanos y por los párrafos 2 y 4 del artículo 12 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

v) El derecho a casarse y a elegir cónyuge está protegido por los párrafos 1 y 2 del artículo 16 de la Declaración de Derechos Humanos y por el artículo 23 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

vi) El derecho a la propiedad está protegido por el párrafo 1 del artículo 17 de la Declaración de Derechos Humanos.

vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión está protegido por el artículo 18 de la Declaración de Derechos Humanos y por el artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión está protegido por el artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos y por el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas está protegido por el artículo 20 de la Declaración de Derechos Humanos y por los artículos 21 y 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

x) El derecho a conservar el propio idioma, la cultura y las tradiciones está protegido por el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 5

Ofrecen protección contra la detención o la prisión arbitrarias el artículo 9 de la Declaración de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 6

Ofrecen protección contra las torturas y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes el artículo 5 de la Declaración de Derechos Humanos y el artículo 7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 7

Ofrece protección contra la expulsión o la deportación arbitrarias el artículo 13 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 8 i) El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a igual salario por trabajo igual y a remuneración equitativa y satisfactoria está protegido por el artículo 23 de la Declaración de Derechos Humanos y por el artículo 7 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ii) Véase infra.

iii) El derecho a afiliarse a sindicatos está protegido por el párrafo 4 del artículo 23 de la Declaración de Derechos Humanos, por el artículo 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y por el artículo 8 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

iv) El derecho a los servicios sociales está protegido por el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos y por los artículos 9, 12 y 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 9, párrafo 1

Ofrece protección contra la confiscación arbitraria el párrafo 2 del artículo 17 de la Declaración de Derechos Humanos.

Párrafo 2

Véase infra.

Artículo 10

El derecho a comunicarse con el propio consulado o misión diplomática está protegido por el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de 24 de abril de 1963.

Esta breve comparación entre el proyecto de declaración y los instrumentos internacionales existentes indica que los nuevos elementos se encuentran en especial en el inciso ii) del artículo 8 y en el párrafo 2 del artículo 9 del proyecto. Aunque estos dos elementos son importantes, el Gobierno de Noruega ha llegado forzosamente a la conclusión de que este proyecto apenas introduce ningún derecho básico o libertad fundamental que no estén ya protegidos por instrumentos internacionales existentes. Cabe, además, advertir que el proyecto de declaración no ofrece ninguna indicación adicional acerca del nivel de los derechos de que se trata. Al contrario, ya que por lo menos en un aspecto el proyecto de declaración parece ser más restrictivo que la Declaración de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En el inciso iii) del artículo 4 se utiliza, en efecto, la expresión "política pública", que es probablemente algo más ambigua que la de "orden público" y que podría invocarse como justificación para conceder a los no nacionales menos protección de aquella a la que tienen derecho de conformidad con los demás instrumentos pertinentes. Por otra parte, el proyecto de declaración no parece ofrecer garantías suficientes al individuo en caso de conflicto entre sus artículos 1 y 2, por una parte, y los artículos 4 a 10, por otra.

El Gobierno de Noruega duda, por lo tanto, que el proyecto de declaración, en su forma actual, cumpla el propósito expresado en el párrafo 8 del preámbulo, es decir, completar los instrumentos internacionales existentes para proteger los derechos humanos de los individuos que residen y tal vez trabajen en países de los que no son ciudadanos. Es cierto, desde luego, que los apátridas, los refugiados y los trabajadores migrantes necesitan una mejor protección jurídica internacional. Sin embargo, para que la Declaración pueda completar los instrumentos internacionales existentes con respecto a estas categorías de personas, parece que sería necesario declararlo explícitamente y ampliar el alcance de los derechos proclamados en la Declaración de Derechos Humanos, en los dos Pactos y en cierto número de convenios de la OIT, instrumentos todos cuya aplicación se ha previsto a todo ser humano, independientemente de su nacionalidad y de su lugar de residencia.

Por otra parte, el Gobierno de Noruega desearía hacer algunas observaciones sobre las expresiones utilizadas en algunos de los artículos del proyecto de declaración:

Los instrumentos internacionales relativos a una misma cuestión deberían, en nuestra opinión, estar redactados de la misma manera. Al parecer, abundan en esta opinión los que han formulado las modificaciones que ya se han introducido en el proyecto de declaración, es decir, en el segundo párrafo del preámbulo (que corresponde al artículo 2 de la Declaración Universal); el tercer párrafo del preámbulo (que corresponde al artículo 6 de la Declaración Universal), y el inciso ii) del artículo 4, que corresponde al inciso f) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Por consiguiente, el cuarto párrafo del preámbulo debería abarcar todas las cuestiones a que se refieren el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. A este respecto, debe hacerse notar que

el segundo párrafo del preámbulo del proyecto de declaración sí que incluye todas las cuestiones a que se refiere el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y no sólo algunas de ellas.

El Gobierno de Noruega se felicita de la referencia explícita a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que se hace en el séptimo párrafo del preámbulo. No obstante, esa referencia se debería formular de conformidad con el párrafo 2 del artículo 1 de dicha Convención, eliminando la frase "entre sus ciudadanos y los ciudadanos de otros países" y sustituyéndolo por la frase "entre ciudadanos y no ciudadanos". Este cambio salvaguardaría también los intereses de las personas apátridas.

PAISES BAJOS

[Original: inglés]

[13 de agosto de 1979]

En su respuesta, el Gobierno del Reino de los Países Bajos hizo referencia a las observaciones que, acerca del proyecto de declaración, había formulado en 1978, y que se reproducen a continuación*.

[10 de agosto de 1978]

Observaciones generales

El ideal sería que, habida cuenta, entre otras cosas, de lo dispuesto en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, tanto los ciudadanos como los no ciudadanos disfrutasen en un plano de igualdad de todos los derechos y libertades proclamados en dicha Declaración. No obstante, a veces es conveniente e incluso necesario por razones de orden práctico hacer una distinción. El Gobierno de los Países Bajos supone que el objeto del presente proyecto es garantizar que esas diferencias de trato se reducen a un mínimo y dan lugar a la menor discriminación posible entre ciudadanos y no ciudadanos.

En este contexto, los derechos humanos podrían dividirse en tres categorías, en la primera de las cuales entrarían los derechos de que tanto los ciudadanos como los no ciudadanos deben disfrutar siempre y sin ninguna restricción. A esta categoría se refieren los artículos 5 y 6 del proyecto de declaración. La segunda categoría comprendería los derechos que, aunque sometidos a ciertas restricciones, no deben aplicarse de modo que resulte menos favorable a los no ciudadanos que a los ciudadanos. En esta categoría podrían entrar, a juicio del Gobierno de los Países Bajos, la mayoría de los derechos mencionados en los artículos 4 y 8. La tercera categoría estaría constituida por los derechos con respecto a los cuales los no ciudadanos podrían estar sometidos a restricciones más estrictas que las que se aplican a los ciudadanos. Tal es, por ejemplo, el caso de los derechos a que se refieren los incisos iii), iv) y vi) del artículo 4. Finalmente, en la cuarta categoría entrarían los derechos que están específicamente relacionados con la posición de los no ciudadanos, y entre los que, a título de ejemplo, cabe citar los que se mencionan en el inciso x) del artículo 4, en el artículo 7 y en el inciso ii) del artículo 8.

* El texto del proyecto de declaración a que se refieren estas observaciones figura en el anexo del documento E/CN.4/Sub.2/L.682.

Existe, sin embargo, el peligro de que una clasificación de ese tipo vaya indirectamente en perjuicio de la posición jurídica de los no ciudadanos, por cuanto los Estados podrían utilizarla como excusa para no conceder a éstos más derechos que los sugeridos en la clasificación. Aunque honradamente no puede sostenerse que los no ciudadanos no pueden ejercitar los derechos que no estén enumerados en los artículos 4 y 8 del proyecto de declaración (ya que en ambos artículos se incluyen las palabras "por lo menos"), los Estados podrían utilizar estos artículos para hacer menos liberal su concesión a los no ciudadanos de los derechos no enumerados. Cabría, por lo tanto, estudiar la posibilidad de incluir en el proyecto de declaración una disposición con arreglo a la cual los Estados deberán esforzarse lo más posible por aplicar los derechos humanos en condiciones de igualdad a ciudadanos y no ciudadanos.

Preámbulo

No se hace ninguna observación.

Artículo 1

No se hace ninguna observación.

Artículo 2

No está claro el significado de la frase "se abstendrán de actividades ilegales que puedan ser perjudiciales para el Estado", ya que observar "las leyes en vigor" entraña naturalmente abstenerse de actividades ilegales. ¿O acaso se trata de una restricción adicional para los no ciudadanos? Por otra parte, podría plantearse la cuestión de si este motivo de restricción puede sustituir los motivos específicos de restricción que figuran en los pactos de derechos humanos, como por ejemplo la protección del orden público, la salud pública y la moral, así como los derechos y las libertades de los demás.

Artículo 3

También será preciso aclarar la finalidad de este artículo, para ver si con él se trata de evitar que existan reglamentos secretos o de exigir que se enumeren todos los reglamentos.

Artículo 4

El Gobierno de los Países Bajos se pregunta si el objeto de este artículo es garantizar que los no ciudadanos no se encuentren en posición desfavorable en comparación con los ciudadanos en lo que respecta a los derechos enumerados en él. Entendido en este sentido, las primeras palabras del artículo significaría que se pueden hacer distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos, siempre que no den lugar a discriminación. Del mismo modo, la referencia a las obligaciones del artículo 2, en lo que se refiere a la obligación de observar las leyes en vigor, significaría que los no ciudadanos, cuando disfruten de estos derechos, estarán sometidos a las mismas restricciones legales que los ciudadanos. A fin de evitar confusiones, se debería aclarar el significado de las palabras "sin perjuicio de cualquier distinción". También sería conveniente insertar, las palabras "sin ninguna discriminación" antes de la frase "por lo menos, de los derechos civiles siguientes".

En el proyecto de artículo sólo el derecho a circular libremente y a elegir residencia, mencionado en el inciso iii), es objeto de una cláusula restrictiva que, en cambio, no se aplica a los demás derechos. Esto es extraño teniendo en cuenta que la mayoría de esos otros derechos no aparecen sin restricciones en los pactos de derechos humanos. Con respecto a las restricciones sobre el disfrute de los derechos humanos, dos enfoques parecen posibles. Por una parte se podría argüir que en una Declaración no se necesita ninguna cláusula restrictiva (y, desde luego, no en este caso en vista de las disposiciones del artículo 2); por otra parte, se podría incluir una cláusula general que sometiera todos los derechos mencionados en la Declaración a las restricciones derivadas de los Pactos de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En todo caso, y sea cual fuere el enfoque adoptado, sería preciso proceder con coherencia.

El Gobierno de los Países Bajos se pregunta si la razón de la inclusión explícita de una cláusula restrictiva con respecto al derecho a que se hace referencia en el inciso iii) no es que, en lo que respecta a este derecho, puede haber razones para someter a los no ciudadanos a restricciones que no se pueden imponer a los ciudadanos. Si el objeto del artículo 4 es en realidad enumerar precisamente los derechos con respecto a los cuales no se puede hacer una discriminación contra los no ciudadanos, el derecho mencionado en el inciso iii) debería ser eliminado de dicho inciso e incluido en una sección separada relativa a los derechos de la tercera de las categorías descritas en las anteriores observaciones generales.

Con respecto a los derechos enumerados en este artículo, el Gobierno desea hacer, más particularmente, las siguientes observaciones:

Artículo 4, inciso i)

El Gobierno de los Países Bajos interpreta la Declaración en el sentido de que el goce de los derechos que, en virtud de la misma, corresponden a los no ciudadanos residentes no afecta a la aplicación de los reglamentos legales relativos a la admisión y la residencia de los no ciudadanos. Con referencia al inciso i) del artículo 4, el Gobierno piensa en particular en los procedimientos judiciales que se establecen en dichos reglamentos exclusivamente para los no ciudadanos. A este respecto será preciso seguir admitiendo la existencia en la legislación de características especiales para los procedimientos de recurso aplicables a los no ciudadanos. El derecho mencionado en el inciso i) del artículo 4 no puede significar que, en tales procedimientos, no puedan admitirse normas especiales que no existan en los reglamentos generales universalmente aplicables a la solución de controversias.

Artículo 4, inciso iii)

La propuesta restricción de la libertad de circulación y de residencia no está de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De ser necesario incluir una cláusula restrictiva, y a fin de evitar toda posibilidad de confusión, su redacción debería ser la misma que en el artículo 12. También debe hacerse notar que las "razones imperiosas de política pública" no se incluyen como motivo de restricción en otros instrumentos internacionalmente aceptados y que esa expresión parece resultar más amplia que la de "orden público", que se utiliza en el Pacto; en otro sentido, sin embargo, la cláusula restrictiva del inciso iii) parece menos amplia que la del Pacto (en ella se utilizan las palabras "absolutamente necesarias" en lugar de simplemente "necesarias").

Artículo 4, inciso iv)

Debe hacerse notar que el derecho a regresar a su país, a que se refiere el inciso iv) sólo en parte puede garantizarlo el país de acogida, ya que, si éste puede efectivamente permitir la salida de él de los no ciudadanos, no puede, en cambio, garantizarles que se les admitirá en su propio país.

Artículos 5, 6 y 7

No se hace ninguna observación.

Artículo 8

Las observaciones generales relativas al artículo 4 pueden aplicarse también en líneas generales al artículo 8. También en este caso el Gobierno de los Países Bajos se pregunta si el objeto de este artículo es garantizar que los no ciudadanos no se encontrarán en situación de desventaja en comparación con los ciudadanos en cuanto a los derechos enumerados en este artículo, excepto por lo que respecta a la condición que se menciona en relación con los derechos enumerados en el inciso iv), es decir, que se satisfagan los requisitos mínimos para la participación en sistemas nacionales y que ello no suponga una carga excesiva para los recursos del Estado. A fin de evitar malas interpretaciones, también en este artículo habría que aclarar el significado de las palabras "sin perjuicio de cualquier distinción". También convendría insertar las palabras "sin ninguna discriminación" antes de la frase "por lo menos, de los derechos económicos y sociales siguientes".

En el inciso i) sería preferible decir "igual remuneración por trabajo de igual valor" en lugar de "igual salario por trabajo igual", expresión más en armonía con la que se utiliza en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Con respecto a lo que se estipula en el inciso iv), el Gobierno de los Países Bajos supone que no afecta la posibilidad de negar a los no ciudadanos el goce de los beneficios a que se hace referencia, en el caso de que abusen de éstos.

Artículo 9

Existen ciertas dudas acerca de cuál pueda ser el valor del derecho proclamado en el segundo párrafo si el derecho a indemnización de los no ciudadanos cuyos bienes se hayan expropiado puede únicamente ejercerse "teniendo en cuenta la ayuda y cooperación internacionales que pueden resultar necesarias para garantizar dichos derechos".

Artículo 10

No se hace ninguna observación.

PANAMA

[Original: español]

[10 de octubre de 1979]

La República de Panamá, consciente del significado y del aporte que desde la formación de nuestra nacionalidad han brindado los trabajadores migratorios a nuestro desarrollo económico y cultural, especialmente en la construcción de esa gran magna obra al servicio de toda la humanidad como es el Canal de Panamá, reconocemos que las disposiciones contenidas en este proyecto son medidas que ayudarán a garantizar el respeto a los derechos humanos y la dignidad de todos los individuos que no sean ciudadanos del país en que residen.

La Constitución panameña contempla las siguientes disposiciones que nos permiten aceptar y apoyar el citado proyecto de declaración:

Artículo 20. "Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales."

Artículo 62. "A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas, o religiosas."

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

[Original: inglés]

[6 de julio de 1979]

El Gobierno del Reino Unido indicó que no tenía ninguna observación que hacer aparte de las que ya había formulado en marzo de 1978 (véase el documento E/CN.4/Sub.2/L.682/Add.1).

REPÚBLICA ARABE SIRIA

[Original: inglés]

[30 de julio de 1979]

La República Árabe Siria no tiene por ahora ninguna observación que hacer al proyecto de declaración. No obstante, la legislación siria en vigor está de acuerdo con los principios y disposiciones de dicho proyecto de declaración.

REPUBLICA DOMINICANA

[Original: español]

[11 de agosto de 1979]

En principio la República Dominicana comparte el criterio externado por los países que han aprobado el anteproyecto mencionado.

Sin embargo, no podríamos darle una aprobación pura y simple al régimen abierto que se contempla en la materia, debido a que mantenemos reservas sobre las deportaciones que puedan emanar de un instrumento consentido entre las partes para evitar situaciones anómalas relativas al orden público de las migraciones para fines de la mano de obra industrial y también relativa a los conflictos que se presentan para la adquisición de la nacionalidad de esas migraciones temporeras que vienen al país sin ánimos de permanencia.

Por otra parte, en los casos de países limítrofes como el nuestro, se pueden producir migraciones clandestinas que los Estados tienen que prevenir para evitar situaciones conflictivas de orden público que tocan la seguridad de los Estados.

SENEGAL

[Original: francés]

[15 de octubre de 1979]

El texto del proyecto de declaración no requiere ninguna observación por parte del Senegal.

El Senegal estima, en efecto, que se trata de principios generalmente admitidos que no admiten más que raras excepciones impuestas por los intereses nacionales.

SEYCHELLES

[Original: inglés]

[23 de octubre de 1979]

- i) Artículo 4: Nuestra legislación actual reconoce a los no ciudadanos el derecho de propiedad, pero ese derecho no puede ejercitarse más que previa aprobación del Gabinete y su ejercicio está sujeto a las condiciones impuestas por éste.

Estas normas han estado en vigor desde 1963 y nosotros opinamos que los países deben tener derecho a imponer tales restricciones a la adquisición de bienes por los no ciudadanos.

- ii) Artículo 7: En la mayor parte de los países la deportación se deja a la discreción del Ministerio u otra autoridad competente, cuya decisión no puede por lo general discutirse.

- iii) Artículo 9: Aquí también nuestra legislación prevé la pérdida de los bienes adquiridos previa autorización por los no ciudadanos, en el caso de que éstos no hayan cumplido las condiciones impuestas en el momento en que se concedió la autorización. Esta no es, a nuestro juicio, privación arbitraria de los bienes, dado que el comprador conoce perfectamente las condiciones de la compra cuando decide adquirirlos.

"Justa indemnización". Los no ciudadanos no pueden estar en mejor posición que los ciudadanos de las Seychelles, que reciben una indemnización calculada como se determina en el segundo anexo de la Lands Acquisition Act. El Gobierno estima que la indemnización debe estar basada en el ingreso que se obtenga de los bienes expropiados.

SUDAN

[Original: inglés]

[18 de septiembre de 1979]

Las autoridades sudanesas competentes han estudiado el proyecto de declaración y no tienen observaciones importantes que hacer en contra del mismo. No obstante, estiman que el párrafo 3 del artículo 7 debiera estar concebido en los siguientes términos:

"Queda prohibida la expulsión colectiva arbitraria de no ciudadanos."
