

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CN.4/SR.655
3 de junio de 1960

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS e
INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS

16º período de sesiones

ACTA RESUMIDA DE LA 655ª SESION

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
el miércoles 9 de marzo de 1960, a las 15.15 horas

Presidente: Sr. AMADEO (Argentina)
Relator: Sr. BASYN (Bélgica)

SUMARIO:

Declaración sobre el derecho de asilo
(tema 5 del programa) (continuación)

La lista completa de los representantes, asesores y observadores de los gobiernos, de los representantes de los organismos especializados, de las organizaciones intergubernamentales, de las organizaciones no gubernamentales y de otras personas que asistieron al período de sesiones figure en el capítulo I del informe de la Comisión al Consejo Económico y Social sobre su 16º período de sesiones (E/CN.4/804, párrafos 3 y 4).

(8 p.)

60-17252

DECLARACION SOBRE EL DERECHO DE ASILO (tema 5 del programa) (E/3229, capítulo III, párrafos 52 a 74; E/CN.4/793 y Add.1 a 4, E/CN.4/794 y Add.1 a 3, E/CN.4/795, E/CN.4/796; E/CN.4/L.554 y E/CN.4/L.558) (continuación)

Artículo 3 (continuación)

El PRESIDENTE invita a la Comisión a que continúe su examen del tema 5 del programa (declaración sobre el derecho de asilo).

El Sr. CASSIN (Francia), al explicar el propósito del artículo 3 del proyecto de declaración de la delegación de Francia, cuya redacción (E/3229, párrafo 67), se basa en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951, dice que la Comisión debería procurar no aprobar una declaración que destaque más los derechos soberanos del Estado en materia de asilo que el derecho de asilo en sí. Esta insistencia errónea desvirtuaría el texto, que sería mal interpretado por la opinión pública. Es natural que las delegaciones deseen proteger los derechos de sus gobiernos, pero también estén obligadas a informarles de lo que debe hacerse por razones humanitarias.

Sería difícil agregar un artículo como el que ha sugerido el representante del Líbano en la sesión anterior; la Comisión no está facultada para recomendar a los Estados que sean estrictos o tolerantes. El artículo 1 del proyecto de declaración, tal como ha sido aprobado en la 653ª sesión (E/CN.4/L.557), reconoce la soberanía del Estado y, por tanto, la autoridad de los gobiernos para dictar reglamentaciones internas acerca del asilo. Es cierto que existen varias categorías de personas que piden asilo. Algunas lo hacen por razones ideológicas o financieras, sin estar realmente en peligro alguno; otras, porque sus vidas están verdaderamente amenazadas. En este último caso, en el cual la urgencia es de la máxima importancia, la soberanía del Estado tiene como contrapartida el deber de salvar vidas humanas. En estas ocasiones es cuando surge el problema de las personas que no se consideran como refugiados inofensivos. El objeto de la segunda frase del texto del artículo 3 es prever el trato que ha de darse a dichas personas. A este respecto, desea señalar una ambigüedad. En el texto francés de esa frase, las palabras "L'application de ce principe ne s'impose pas..." no signifiquen que la norma humanitaria no exista, sino que es menos imperativa, mientras que el texto inglés afirma que el principio no se aplica en modo alguno en las circunstancias descritas.

Las personas que tienen derecho a gozar de asilo pueden dividirse en tres categorías. En primer lugar, todas las que pueden invocar la protección prevista en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a quienes el Estado

puede admitir en las condiciones que prescriba su derecho interno; en segundo lugar, las que estén en peligro inmediato, a las que el Estado tiene el deber de admitir, y, por último, las que estén en peligro, pero cuyo pasado no es irreprensible. A fin de salvar la vida de las personas pertenecientes a la última de estas tres categorías, el Estado puede admitirlas en su territorio, pero imponiéndoles condiciones de residencia destinadas a impedir que corrompan a la población o que se dediquen a actividades políticas. No deben pasarse por alto estos casos; hay que discutirlos con calma y moderación.

El Sr. ERMACORA (Austria) observa que en la Comisión se habla extensamente de la soberanía de los Estados, y poco de los derechos humanos. La lista que figura al final de la primera frase del artículo 3 le parece perjudicial para las personas que piden asilo, dado que consiste en expresiones vagas que se prestan a toda suerte de interpretaciones. Propone que se enmiende esa parte de la frase para que diga "... donde tenga temores legítimos de persecución" (E/CN.4/L.558).

Refiriéndose a la enmienda presentada por Argentina, México y Venezuela (E/CN.4/L.554) ^{1/}, dice que no es tanto la "seguridad del país de asilo" lo que está en peligro como el imperio de la ley y el orden y, por lo tanto, estima que deberá modificarse ese texto.

El Sr. QUIJADA (Venezuela) dice que, como ha observado el representante de Argentina en la sesión anterior, el artículo 3 es la clave del proyecto de declaración. La institución del asilo está firmemente establecida en América Latina, está prevista en la legislación de muchos de sus países y ha sido objeto de varias convenciones regionales. Los tres países latinoamericanos representados en la Comisión han basado su enmienda conjunta en esas consideraciones.

Le ha impresionado profundamente la emocionante declaración del representante de Francia acerca del deber humanitario de dar asilo que tiene el Estado, a fin de salvar vidas humanas. Sin embargo, la Comisión se halla ante el arduo problema de conciliar ese deber fundamental con la embarazosa situación de los Estados obligados a dar asilo a personas que constituyen un peligro para su seguridad. Si bien no presentará por el momento una enmienda a la enmienda ya presentada, podría obviarse la dificultad agregando al final de la enmienda de las tres Potencias las

^{1/} En adelante, tal enmienda se denominará la enmienda de las tres Potencias.

palabras: "Sin embargo, el Estado facilitará en estos casos la salida de dichas personas de su país de origen, y la comunidad internacional colaborará con este fin".

Se conservaría la primera parte del artículo, es decir, la puramente humanitaria, pero el país de primer asilo, que puede no querer aceptar a una persona que pide asilo como residente, no la abandonará a su destino, sino que solicitará la ayuda de la comunidad internacional para enviarla a algún otro país.

El Sr. JHA (India) dice que la Comisión debe ser sumamente cauta al redactar el artículo 3. Habiendo aceptado el principio de la soberanía y del poder discrecional del Estado para dar asilo, debe establecer ahora disposiciones compatibles con ese principio, en interés de las personas que reciban asilo con arreglo al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A juicio de su delegación, el artículo 3 del proyecto de declaración de la delegación de Francia está concebido en forma algo unilateral. Se refiere a la obligación que tienen los Estados respecto de las personas que buscan asilo, y, en la segunda frase, cita los casos en que dicha obligación no rige. En consecuencia, incumbe al Estado el decidir si las personas que buscan asilo en su territorio constituyen un peligro en potencia para su seguridad o para la comunidad, pero esa disposición pone a los gobiernos interesados en una situación sumamente difícil. A primera vista, el caso de una persona que pide asilo puede no despertar objeciones, pero es prácticamente imposible que las autoridades del país de asilo descubran si esta persona ha cometido delitos en razón de los cuales deba considerarse como peligrosa; la persona de que se trata no proporcionará por sí misma los datos necesarios, y una demanda de información dirigida a su Estado de origen sería indudablemente perjudicial para sus intereses. Además, este problema es especialmente agudo en los casos de migraciones en masa, puesto que, evidentemente, no es factible estudiar por separado cada uno de los miles de casos distintos en la frontera. En consecuencia, el Estado debería tener libertad para decidir si la entrada en masa de personas que piden asilo es peligrosa para su seguridad o para la comunidad del país.

Aunque la referencia del representante de Venezuela a la posibilidad de un asilo temporal, en colaboración con la comunidad internacional, es pertinente, parece estar ya implícita esta cuestión en el texto del artículo 3, que no dispone que las personas que pidan asilo puedan permanecer en el territorio del país de

acogida, sino únicamente que pueden entrar en él. Por lo tanto, preferiría que el artículo tuviera una redacción más general, a fin de ofrecer salvaguardias adecuadas a la persona, sin restringir indebidamente la acción del Estado que concede asilo. El artículo 3 podría sustituirse por un texto del siguiente tenor:

"Sin perjuicio de las consideraciones fundamentales de seguridad nacional y de protección y bienestar de la comunidad ninguna persona que pida asilo con arreglo al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos podrá ser objeto de medidas como la expulsión o el rechazamiento en la frontera, si con ello se pone en peligro su vida o su libertad por razón de su raza, religión, opinión política u origen nacional o social."

Sin embargo, no propondrá por el momento este texto como una enmienda formal.

La Sra. WASILKOWSKA (Polonia) dice que las reservas de su delegación al artículo 3 son análogas a las que hizo a los artículos 1 y 2 del texto original de la delegación de Francia. En primer lugar, el texto trata de imponer a los Estados ciertas obligaciones que muchos de ellos no están dispuestos a aceptar, especialmente en una declaración. En segundo lugar, su delegación estima que la cuestión del asilo debería ser tratada en el pacto internacional de derechos civiles y políticos, destinado a convertirse en un instrumento con fuerza obligatoria. En tercer lugar, el artículo 3, tal como está redactado, permitirá que los Estados se nieguen a conceder asilo en casos excepcionales únicamente, y las excepciones mencionadas son demasiado reducidas. Por ejemplo, constituye un caso excepcional el de las personas condenadas a causa de un crimen o de un delito especialmente graves; sin embargo, no hay duda de que, en general, se reconoce que ni siquiera las personas meramente acusadas de tales delitos tienen derecho a que se les conceda asilo. Aunque su delegación comprende las razones de la enmienda de las tres Potencias, y estima que mejora la segunda frase, considera que las excepciones deben formularse en términos más amplios. También son acertadas las observaciones del representante del Líbano, ya que, prácticamente, se ha omitido en el artículo 3 la importantísima idea que figura en el párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es cierto que el representante del Reino Unido ha señalado con razón que la referencia al artículo 14 de la Declaración Universal en la primera parte de la primera frase abarca los dos párrafos del citado artículo, pero la oradora estima que debe enmendarse el artículo 3 para que estipule concretamente que el principio no podrá ser invocado "contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas" (párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal). Por ejemplo, no

podrán invocar el artículo 3 del proyecto de declaración las personas que recientemente hayan hecho manifestaciones de antisemitismo y de odio racial.

Ve con agrado la sugestión del representante del Líbano de que se agregue un artículo que estipule que las personas que disfruten de asilo no podrán dedicarse a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Su delegación va mucho más lejos y propone que el principio de derecho internacional generalmente reconocido de que las personas a que se ha concedido asilo no han de emprender actividades hostiles al Estado del que han huido se amplíe en el artículo 3, a fin de disponer que tales personas no deberán emprender actividades hostiles a ningún Estado.

El Sr. BASYN (Bélgica) dice que la Comisión ha llegado al momento decisivo en que ha de armonizar los derechos del individuo con los del Estado. Los artículos 1 y 2 ya aprobados (E/CN.4/L.557) tratan principalmente de determinar los derechos del Estado. El artículo 3 es el primero que habla de los derechos del individuo; si se condensa este artículo, como las delegaciones latinoamericanas desean, ¿qué quedaría de la declaración?

La Comisión no es un órgano jurídico. Si define los derechos del Estado sin preocuparse de los del individuo, perderá su razón de ser. Ha de dar pruebas de espíritu progresivo. Aunque sus miembros han sido nombrados por los gobiernos, son también hombres libres y están obligados a decir a los gobiernos cuáles son los derechos del individuo.

El orador dice que, por haber formado parte de un gobierno, sabe que los gobiernos pueden estar animados de buenas intenciones, pero también sabe que pueden ser subjetivos y arbitrarios. Un gobierno que desee apoyarse en las disposiciones de la segunda frase del artículo 3 podrá hallar fácilmente motivos razonables para considerar peligrosa a una persona determinada. No obstante, incluso el hecho de que una persona sea culpable de un delito común no justifica que sea enviada a la muerte. Como observador oficial de su Gobierno, adquirió cierta experiencia personal de lo que ocurría en la frontera durante las persecuciones antisemíticas en Alemania y está convencido de que, como principio, hay que dar asilo a todos los que lo pidan, aunque, si ello es necesario, se les envíe a campos o centros de detención hasta que se realice una investigación; tales personas preferirán este trato a una muerte segura.

Por consiguiente, insta a la Comisión a que pruebe el artículo 3 en la forma propuesta por la delegación de Francia; la experiencia le ha enseñado que los problemas humanos se resuelven mejor por la generosidad que por la aplicación de disposiciones legales.

El Sr. PICO (Argentina) reconoce la fuerza del conmovedor llamamiento del representante de Bélgica en pro del respeto a las obligaciones humanitarias, pero, al mismo tiempo, desea señalar que el propósito fundamental de la enmienda de las tres Potencias es evitar que se enfoque este problema con un criterio legalista. Además, la enmienda deja intacta la primera parte del proyecto de artículo que es la que se ocupa de las obligaciones morales o humanitarias.

El Sr. de ALBA (México) hace suyas las observaciones del representante de Argentina. El proceso de la concesión de asilo puede dividirse en tres etapas. En primer lugar, cuando se produce un caso de urgencia los Estados tienen el deber humanitario de acoger a todas las personas que buscan asilo. En segundo lugar, una vez admitidas, se plantea el problema de la selección, y, en este sentido, la propuesta del representante de Venezuela de que se conceda asilo provisional podría ofrecer una solución, puesto que se puede solicitar la ayuda de la comunidad internacional en el caso de individuos que no reúnan las condiciones necesarias para permanecer en el país de asilo. Es esencial proceder a cierta selección, como demuestra el infortunado caso de Francia, país que abrió sus fronteras a los refugiados que huían de la persecución nazi en 1934 y 1935, y que fue víctima de su propia generosidad y buena fe al conceder asilo a personas que posteriormente resultaron ser agentes secretos y saboteadores. Por lo tanto, no está de acuerdo con la sugestión del representante de Austria de que lo que peligra, no es realmente la seguridad nacional sino el mantenimiento de la ley y del orden.

La tercera y última etapa es la mencionada en la sugestión del representante del Líbano relativa a las obligaciones de las personas a que se ha concedido asilo y al derecho del Estado de acogida de tomar medidas contra los elementos peligrosos que existan entre tales personas.

El Sr. CASSIN (Francia) se inclina a aprobar lo dicho por el representante de México; cuando un Estado ha concedido asilo a quienes se lo han pedido, no hay razón para que no tome las medidas necesarias para mantener la ley y el orden. Está dispuesto a examinar la conveniencia de agregar una disposición con este efecto en el artículo 3, la cual no haría sino reconocer la práctica existente en la mayor parte de los países.

Refiriéndose al texto sugerido por el representante de la India, a cuyo fondo no tiene nada que objetar, dice que si se insertase este texto inmediatamente después del artículo 2 tal como ha sido aprobado, el primer párrafo del cual contiene ya una condición ("... sin perjuicio de..."), se privería a la declaración de su fuerza psicológica porque comenzaría imponiendo otra condición mediante la frase "sin perjuicio de las consideraciones fundamentales". Sería preferible agregar ese texto al final del artículo 3.

El Sr. JHA (India) dice que, evidentemente, los Estados tienen el derecho de negar el asilo en ciertas circunstancias, y el artículo 3 debería contener una disposición que reconozca tal derecho. Esta disposición, que puede figurar al principio o al fin del artículo, deberá estar concebida en términos muy generales a fin de abarcar todos los casos posibles. Como demuestra el ejemplo citado por el representante de México, los Estados que conceden asilo tienen derecho a proteger sus propios intereses.

El Sr. KITTANI (Irak) dice que la Comisión está redactando una declaración, no una convención. Una convención es un instrumento que estipula obligaciones ineludibles para los Estados que lo firman y ratifican, mientras que una declaración enuncia principios y no tiene fuerza obligatoria. Como una declaración puede ser una fórmula de compromiso, no es razonable esperar que sea tan liberal como la idea más liberal que se haya expuesto. Las dificultades que plantea el artículo 3 se deben precisamente al hecho de que la delegación de Francia ha basado su texto de tal artículo en una cláusula de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951. El artículo 3, al fijar obligaciones concretas, emplea el lenguaje de una convención y de ahí que desentone de los demás artículos del proyecto de declaración.

El PRESIDENTE propone que se suspenda la sesión para permitir que las delegaciones se pongan de acuerdo y preparen el texto del artículo 3, teniendo en cuenta las sugerencias y las enmiendas formuladas en el debate.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 16.55 horas.