



COMISION DE DERECHOS HUMANOS

16º período de sesiones

ACTA RESUMIDA DE LA 654ª SESION

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
el miércoles 9 de marzo de 1960, a las 10.30 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 figura 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).

(11 p.)

60-17251

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.551, E/CN.4/L.554, E/CN.4/L.555, E/CN.4/L.556/Rev.1) (continuación)

El PRESIDENTE invita a la Comisión a proseguir el examen del artículo 2 del proyecto revisado de declaración sobre el derecho de asilo, presentado por la delegación de Francia en el 15º período de sesiones (E/3229, párrafo 67). El debate se basará en la enmienda presentada por las delegaciones de los Estados Unidos de América, India, Irak y Líbano, en la forma revisada por sus autores (E/CN.4/L.556/Rev.1) ^{1/}. El texto de esa enmienda está destinado a reemplazar los artículos 2 y 4 del proyecto de Francia. Por lo tanto, si se aprueba, quedará suprimido automáticamente el artículo 4.

Artículo 2 (continuación)

El Sr. ERMACORA (Austria) señala, en primer término, que en la enmienda de las cuatro Potencias no se indican las dificultades con que puede tropezar un país al continuar dando asilo. Pero es preciso definir esas dificultades porque, de lo contrario, un Estado de asilo estaría en libertad de negar el asilo cuando así lo deseara. En segundo lugar es menester establecer también las circunstancias en que los demás Estados deberán ayudar al Estado que tropiece con dificultades, y señalar en términos generales cómo deben prorratearse los gastos. Por último, la enmienda no especifica si, en caso de existir tales dificultades, los Estados tienen derecho a suspender el asilo. Habrá de estipularse que no se puede interrumpir el asilo, a menos que la persona de que se trate lo recibe de otro país.

El Sr. JHA (India) dice que la delegación de la India aprueba sin reserva alguna el propósito que persigue el artículo 4 del proyecto de Francia, pero estima que la mejor manera de lograrlo consiste en adoptar los términos más generales que se emplean en el segundo párrafo del nuevo texto.

Las cuatro Potencias que patrocinan la propuesta han convenido en que en el primer párrafo de la misma y después de las palabras "... es una situación que ..." se introduzca la frase "..., sin perjuicio de la soberanía de los Estados y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas,...". Esto tiene por objeto, primero, garantizar los derechos soberanos del Estado de asilo, con respecto a los cuales el representante de México mostró una preocupación comprensible en la sesión anterior, y segundo, aclarar que las medidas que la comunidad internacional pueda

^{1/} Este documento se denominará en adelante la enmienda de las cuatro Potencias.

adoptar de conformidad con dicho párrafo deberán ser compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas; de esa forma es más probable que sirvan para aliviar la situación que para crear tiranteces, reforzando así la cooperación internacional en favor de la paz.

El Sr. de ALBA (México), en nombre de los autores, retira la enmienda presentada por las delegaciones de Argentina, México y Venezuela (E/CN.4/L.551). Como los autores de la enmienda de las cuatro Potencias han tenido en cuenta la opinión de las delegaciones de América Latina, éstas se hallan en condiciones de apoyar ahora la propuesta revisada.

El Sr. CASSIN (Francia) no tiene ninguna objeción especial que oponer a la opinión expresada por los representantes de los Estados latinoamericanos en la sesión anterior. Es obvio que la comunidad internacional sólo puede actuar de conformidad con los propósitos de las Naciones Unidas y sin detrimento de la soberanía de los Estados, pero esto ya se ha previsto tanto en el preámbulo como en el artículo 1. Si se incorporan demasiadas limitaciones, la declaración perderá toda su fuerza y con ello se creará un peligroso precedente en lo que respecta a la preparación de instrumentos internacionales.

El Sr. JHA (India) señala que la razón de incorporar al preámbulo la frase "sin perjuicio de los instrumentos existentes sobre el derecho de asilo" obedece a que los signatarios de algunas convenciones actualmente en vigor entre Estados de la América Latina han contraído mayores obligaciones que las implicadas en los principios que se enuncian en el proyecto de declaración.

La situación es muy diferente en lo que se refiere al artículo 2. En primer lugar, se ha creído que era mejor hablar de la "situación" de las personas que se ven obligadas a solicitar asilo y no de su simple "bienestar". Y en segundo lugar, dado que la palabra "situación" tiene un significado más amplio, es esencial prevenir todo intento de interpretar el texto en el sentido de que pudiera justificar, en cualquier circunstancia, un acto de intervención o de intromisión en los asuntos internos del Estado de asilo, actos que serían en sí incompatibles con los propósitos de las Naciones Unidas.

La Sra. WASILKOWSKA (Polonia) manifiesta que la enmienda de las cuatro Potencias satisface las objeciones hechas por varias delegaciones, entre las que se cuenta la suya, y que por lo tanto la apoyará.

Sir Samuel HOARE (Reino Unido) propone que se supriman en el segundo párrafo las palabras "y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas", con lo cual la edición quedaría limitada a las palabras "sin perjuicio de la soberanía de los Estados". Esta expresión puede satisfacer la legítima preocupación de los representantes de la América Latina de que se han de respetar debidamente las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Esas disposiciones se refieren a la jurisdicción interna de los Estados y garantizan el principio de la soberanía de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Bastaría, por lo tanto, con incorporar al proyecto de declaración una cláusula similar por la que se garantice la soberanía de los Estados.

La referencia a los propósitos y principios de las Naciones Unidas hace que la cláusula propuesta resulte casi tan extensa como la principal y, además, destruye el equilibrio logrado en el primer párrafo de la enmienda de las cuatro Potencias. Tampoco tiene ningún valor práctico; cualquier medida pertinente de la comunidad internacional será normalmente adoptada por intermedio de las Naciones Unidas y, en consecuencia, tendrá que ser compatible con los propósitos y principios de la Organización.

El Sr. de ALBA (México) dice que, si la supresión propuesta por el representante del Reino Unido es aprobada por los autores de la enmienda de las cuatro Potencias, tanto su delegación como las de Argentina y Venezuela están también dispuestas a aceptarla.

La Sra. LORD (Estados Unidos de América) declara que, desde el momento que satisface a las delegaciones de la América Latina, la propuesta del Reino Unido es aceptable para su delegación en su calidad de coautora de la enmienda de las cuatro Potencias.

El Sr. JHA (India) anuncia que los otros tres autores de la enmienda de las cuatro Potencias coinciden también con el representante de los Estados Unidos.

La Sra. WASILKOWSKA (Polonia) dice que su delegación considera muy importante que se haga referencia a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, que abarcan un campo mucho más amplio que el de la soberanía de los Estados, y por lo tanto propone que se reincorporen las palabras "y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

El Sr. DELGADO (Filipinas) pregunta si el segundo párrafo de la enmienda de las cuatro Potencias debe interpretarse en el sentido de que no impone ninguna

obligación ni responsabilidad a los Estados, sino que es una simple recomendación de que consideren la manera de ayudar al país que tropiece con dificultades para seguir dando asilo.

El Sr. KITTANI (Irak) declara que el representante de Filipinas ha interpretado exactamente las intenciones de los autores de la enmienda. Son los propios Estados interesados los que deben decidir cuáles son las "medidas procedentes para aligerar la carga del país de asilo".

El Sr. CASSIN (Francia) votará a favor de la propuesta de Polonia, porque el respeto a los propósitos y principios de las Naciones Unidas es un concepto mucho más amplio que el de la soberanía del Estado.

El PRESIDENTE somete a votación la propuesta de Polonia de reincorporar las palabras "y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Por 12 votos contra ninguno y 6 abstenciones, queda aprobada la propuesta de Polonia.

El PRESIDENTE somete a votación el texto de la enmienda de las cuatro Potencias que figura en el documento E/CN.4/L.556/Rev.1 con la edición, entre comas, en el segundo párrafo de las palabras "sin perjuicio de la soberanía de los Estados y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

Por 15 votos contra ninguno y 3 abstenciones, queda aprobada la enmienda de las cuatro Potencias en su forma enmendada.

El Sr. CASSIN (Francia) dice que, a su juicio, la segunda parte del segundo párrafo es un texto mejorado del propuesto inicialmente por la delegación de Francia como artículo 4 del proyecto de declaración. Es preferible basarse en el Artículo 56 de la Carta, que impone a los Estados la obligación general de prestar su cooperación. Sin embargo, se ha abstenido en la votación sobre el conjunto de la enmienda de las cuatro Potencias porque la nueva versión del primer párrafo carece de la fuerza moral que tenía el texto inicial.

El PRESIDENTE señala que la aprobación de la enmienda de las cuatro Potencias implica la supresión del artículo 4 del proyecto de declaración contenido en el párrafo 67 del informe de la Comisión sobre su 15º período de sesiones (E/3229).

Artículo 3

El PRESIDENTE anuncia que la Comisión tiene ante sí una enmienda a la segunda cláusula del artículo 3, propuesta por las delegaciones de Argentina, México y Venezuela (E/CN.4/L.554) ^{2/}.

El Sr. PICO (Argentina) presenta la enmienda y dice que la primera cláusula del artículo 3 del proyecto de declaración revisado, que garantiza el goce del derecho de asilo a las personas que tienen derecho a invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuenta con el asentimiento general. La segunda, en cambio, que condiciona esa protección, al excluir a ciertas personas, está llamada a crear muchas dificultades a menos que se redacte en otra forma. Son muchos los Estados que ven a compartir sin duda los sentimientos expresados por la Federación Malaya en sus observaciones, a saber: "que una persona puede constituir una amenaza para la sociedad de un país aunque no haya sido condenada por un delito especialmente grave" (E/CN.4/793, página 2).

La finalidad de la enmienda de las tres Potencias consiste en permitir que un país excluya a aquellas personas que considere como una amenaza para su seguridad o para su comunidad, sin detallar las razones de tal exclusión. Se propone, en particular, que se suprime la referencia a las condenas pronunciadas "a causa de un crimen o de un delito especialmente graves". Estas palabras no aclaran si se trata de crímenes de derecho común o de crímenes políticos. Tampoco aclara si se refiere a delitos cometidos en el país de origen o en el país de asilo. Por último, no hay nada que establezca con exactitud el alcance del término "graves" ni indicación alguna de quién ha de ser la persona encargada de juzgar la gravedad de los delitos que motiven la negación del asilo.

Los términos utilizados en la segunda cláusula del artículo 3 del proyecto de declaración revisado proceden del apartado 2 del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951. Dicha Convención, sin embargo, no se refiere a la misma situación expuesta en el proyecto de declaración. Se aplica a los refugiados, es decir, a personas que ya han sido recibidas por un país que no es el propio, y no a individuos que piden asilo. Además, el apartado F del artículo 1 de la Convención dice lo siguiente:

^{2/} Este documento se denominará en adelante la enmienda de las tres Potencias.

"F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: ...

b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;".

En esta forma, los primeros artículos de la Convención descalifican a todas las personas de las cuales se sospecha con razón que han cometido delitos no políticos graves fuera del país de refugio. En artículos posteriores, el apartado 2 del artículo 33 permite que tal país pueda expulsar a un refugiado que ha sido objeto de una condena por un delito particularmente grave, en virtud de una sentencia firme de sus propios tribunales.

La situación prevista en el artículo 3 del proyecto de declaración es muy distinta. Es inconcebible que un país, al que un individuo ha pedido asilo, tenga la obligación de concedérselo a menos de poder comprobar que ese individuo haya sido condenado "a cause de un crimen o de un delito especialmente grave" y que consiguientemente constituye "una amenaza para la comunidad de dicho país". Tal exigencia resultaría incompetible con la práctica internacional existente, y es indudable que cualquier disposición de esa naturaleza será totalmente inaceptable para la gran mayoría de los países. Los términos propuestos en la enmienda de las tres Potencias reflejan la práctica internacional existente, y el orador confía en que hará más aceptable el artículo 3 que constituye la clave de todo el proyecto de declaración.

El Sr. DELGADO (Filipinas) opina que el artículo 3 no protege adecuadamente la soberanía nacional.

En primer lugar, no ofrece una orientación clara para que el país de asilo decida si una persona está gravemente amenazada y si, por lo tanto, tiene derecho a recibir asilo. Del contexto parece deducirse que correspondería a esa misma persona determinar y afirmar la existencia de la amenaza a su seguridad.

En segundo lugar, si bien no es necesario que una persona haya sido condenada por un tribunal para justificar que sea expulsada, devuelta o rechazada en la frontera basándose en que constituye un peligro para la seguridad nacional, sí se requiere esa condena para que el país de asilo pueda expulsar o devolver a esa persona por constituir un peligro para la comunidad. Así, pues, se establece una distinción ficticia entre el país de asilo y la comunidad. Es evidente que una persona puede ser un peligro para la comunidad, sin haber sido condenada por un delito grave. Además no es lógico suponer que las autoridades del país de asilo tengan que

conocer la existencia de una condena en el momento que una persona "llama a su puerta" en busca de asilo; únicamente podrán expulsar o rechazar a una persona que haya sido condenada, después de que la misma haya entrado en su territorio. En el proyecto de la delegación de Francia tampoco se define ni se explica lo que constituye un delito grave, ni el criterio que ha de seguirse para determinar la gravedad del delito. Por lo tanto, la segunda frase es inconveniente e innecesaria.

El derecho soberano de los Estados a decir qué personas han de ser admitidas en su territorio, así como a imponer las condiciones que deben reunir para permanecer en el mismo es defendido celosamente; hay sin duda muchos países, y el suyo es uno de ellos, cuya Constitución o legislación reconocen explícitamente ese derecho. La disposición del texto francés sería contraria a esa legislación, y el argumento de que el instrumento que se está examinando es un proyecto de declaración, y no un proyecto de convención, no debe disuadir a la Comisión de adoptar las medidas necesarias para eliminar una causa de posibles conflictos que restarían fuerza al texto de que se trata.

Tal vez pudiera modificarse la propuesta de Francia del modo siguiente: primero, ninguna persona a quien se haya concedido asilo, en virtud del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, podrá ser objeto de medidas como el rechazamiento o la negativa a ser admitido en la frontera, que obligarían a dicha persona a regresar o a permanecer en un territorio donde su vida, su integridad física o su libertad estarían amenazadas por motivos de raza, religión, nacionalidad, identificación con un grupo social particular, condición, opiniones políticas u. opiniones de otra índole; segundo, este principio no se aplicará a las personas respecto de las cuales hubiese razones importantes para considerarles como un peligro para la seguridad del país de asilo, y tercero, nada de lo dispuesto en el presente artículo redundará en menoscabo de la soberanía del país de asilo para determinar qué personas han de ser admitidas o los requisitos y condiciones que se exigirán para que permanezcan en el país. La delegación de su país atribuye especial importancia a una afirmación categórica con respecto al tercero y último punto.

Sir Samuel HOARE (Reino Unido) señala que la restricción voluntaria de la soberanía, prevista en la primera frase del proyecto de Francia, es de carácter muy limitado puesto que se refiere tan sólo al rechazamiento de la persona que busca asilo al país donde es objeto de persecución. El país de asilo queda en libertad para rechazar a dicha persona a un país de paso, o para que sea admitida en

cualquier otro Estado. En el proyecto de declaración nada se estipula en cuanto a que el primer Estado tenga la obligación de conceder asilo.

Además, el texto prevé excepciones a este principio tan limitado. Por la primera de ellas se reconocen las necesidades de la seguridad nacional y se deja enteramente a la discreción del país de asilo la facultad de determinar qué "razones importantes" justifican que no se aplique este principio. Se trata de una disposición razonable que probablemente merecerá la aceptación general, aunque tal vez algunos estimen que concede demasiada libertad al Estado de asilo. La segunda excepción se refiere a la determinación de cuándo una persona es indeseable por otros motivos y, a este respecto, se propone un criterio definido para descalificar a la persona de que se trate. De no sentarse ese criterio, los Estados estarían en libertad de hacer caso omiso del principio limitado que se establece en la primera frase y con ello quedaría viciada la totalidad del artículo. El criterio propuesto es el previsto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del 28 de julio de 1951, conforme al cual es menester que la persona de que se trate haya sido condenada por un delito grave en el país de refugio. Así es como debería constar claramente, sin ningún género de dudas, en el proyecto de declaración. No es desde luego exagerado pedir a los Estados que respeten ese principio tan limitado, cuando se les concede una libertad tan grande en lo que se refiere a las excepciones.

La enmienda de las tres Potencias es menos satisfactoria que el texto original, por cuanto concede a los Estados una libertad excesiva para hacer caso omiso del principio enunciado en la primera frase de dicho texto. Serán sin duda muchos los Estados que interpretan con un criterio muy liberal y humanitario la disposición consignada en la enmienda, y que siguen ofreciendo asilo en la forma tan generosa que han venido haciéndolo hasta ahora; pero ya no se ve muy claramente que la comunidad internacional dé su apoyo moral a tal interpretación.

El Sr. BAIG (Pakistán) manifiesta que su Gobierno apoyará el texto francés del artículo 3 por suponer que se trata, primero, del derecho del individuo a buscar asilo y disfrutar del mismo, que es distinto del derecho a que se le conceda asilo, y, segundo, que nada en el texto afecta al derecho soberano de los Estados a tomar las disposiciones que estimen pertinentes en relación con los extranjeros, antes o después de que entren en su territorio.

El Sr. HAKIM (Líbano) dice que su Gobierno aprueba el principio enunciado en la primera frase del artículo 3 en la inteligencia de que, según se deduce claramente de los antecedentes del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados tienen libertad discrecional en cuanto a la aplicación del principio y de que la declaración sobre el derecho de asilo no tendrá la misma fuerza obligatoria que una convención, pese a que en el texto inglés se emplea la palabra "shall" en ambas frases del artículo.

Al propio tiempo puede aceptar la enmienda de las tres Potencias, aunque en ella debería hacerse alguna referencia o darse alguna indicación acerca de los delitos graves que justifiquen la no observancia del principio.

El orador comparte la opinión del representante de Filipinas en cuanto a la importancia de indicar claramente que la persona que disfruta de asilo tiene la obligación complementaria de comportarse correctamente, tanto respecto del país de asilo como de los países vecinos de éste. Toda persona cuya conducta sea contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas debe perder el derecho a que se le dé asilo. Esta idea podía recogerse en el artículo 3 o en un artículo separado.

Sir Samuel HOARE (Reino Unido) señala a la atención del representante del Líbano las palabras iniciales del artículo 3, las cuales precisen que el principio ha de aplicarse únicamente a las personas que no queden excluidas de invocar el derecho de asilo en el párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, párrafo en el que se hace referencia expresa a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las personas que no queden excluidas de invocar tal derecho pueden ser rechazadas en virtud de cualquiera de las dos excepciones que se establecen en la segunda frase del artículo 3.

El Sr. de ALBA (México) propone que, en gracia a la claridad y uniformidad de expresión, el artículo 3 comience con una repetición de las palabras que se emplean en el tercer párrafo del preámbulo.

El propósito de la enmienda de las tres Potencias es expresar de un modo breve y categórico la posibilidad de desechar el principio establecido en la primera frase del artículo 3, evitando la ambigüedad e imprecisión del texto francés, que el representante de la Argentina expuso tan acertadamente. La Comisión podía dejar la aplicación del texto de la enmienda a la discreción de los Estados, en la confianza de que únicamente harían uso de tal prerrogativa en defensa de sus legítimos intereses.

El orador opina que un delito cometido en el país de origen puede motivar también que una persona sea peligrosa para la comunidad del país de asilo, o para la paz y la estabilidad del mismo. Es, pues, importante que el proyecto de declaración sea claro a este respecto.

Se une a los oradores que le han precedido en el uso de la palabra para insistir en que se ponga cuidado en lograr que el proyecto de declaración no esté en contradicción con las disposiciones constitucionales ni con las legislaciones nacionales, en lo que respecta a negar la entrada o a expulsar a los extranjeros de cualquier condición.

La Convención Interamericana sobre Asilo Territorial reconoce, en determinados aspectos, la obligación que la persona que disfruta de asilo contrae de observar buena conducta. Por consiguiente, el orador apoya la sugerencia del representante del Líbano y la redacción que propone.

El Sr. KITTANI (Irak) coincide asimismo con el representante del Líbano en que, mientras una persona disfrute de asilo, tiene ciertas obligaciones tradicionales hacia el país de asilo. Procedería que se hiciese una referencia a tales obligaciones, en la forma propuesta. El artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que trata únicamente de los antecedentes de las personas que buscan asilo, no recoge este punto en su párrafo 2.

El Sr. HAKIM (Líbano) añade que no basta con impedir la entrada de las personas que hayan sido condenadas por los delitos y actos que se mencionan en el párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para justificar la descalificación de esa persona debería ser suficiente la simple participación en actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Se levanta la sesión a las 13 horas.