

Naciones Unidas
**ASAMBLEA
GENERAL**

DECIMOSEPTIMO PERIODO DE SESIONES

Documentos Oficiales



TERCERA COMISION, 1193a.
SESION

Lunes 26 de noviembre de 1962,
a las 15.15 horas

NUEVA YORK

SUMARIO

	Página
<i>Tema 46 del programa:</i>	
<i>Proyecto de Declaración sobre el derecho de asilo (continuación)</i>	
<i>Debate general (continuación)</i>	<i>321</i>

Presidente: Sr. Nemi Chandra KASLIWAL
(India).

En ausencia del Presidente, el Sr. Albuquerque Mello (Brasil), Vicepresidente, ocupa la Presidencia.

TEMA 46 DEL PROGRAMA

Proyecto de Declaración sobre el derecho de asilo (A/4452 y Add.1 y Add.1/Corr.1, A/4792, A/4793, A/5145, E/3335, E/3403 y Add.1 a 5, A/C.3/L.1035) (continuación)

DEBATE GENERAL (continuación)

1. El Sr. LEIRO (Noruega) comparte la opinión expresada en la 1192a. sesión por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en el sentido de que el derecho de asilo es condición sine qua non para el ejercicio de todos los demás derechos por las personas que huyen de persecuciones. Las Naciones Unidas siempre han tenido presente ese derecho, y la Asamblea General lo proclamó en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 (III)).

2. Como actualmente no parece posible consagrar el derecho de asilo en un documento jurídico de carácter obligatorio tal como una convención, se ha juzgado oportuno preparar un proyecto de declaración cuyo fin es reconocer de forma adecuada la necesidad de proteger a las personas que huyen de persecuciones. Los redactores de ese proyecto han sabido conciliar la preocupación legítima de los Estados por salvaguardar su seguridad, por una parte, y los intereses de las personas que buscan asilo, por otra. Tal como está concebido, el proyecto de Declaración sobre el derecho de asilo (E/3335, párr. 147) no impone obligaciones jurídicas a los Estados, cuya soberanía respeta, pero al mismo tiempo los anima a mostrarse liberales.

3. La delegación noruega cree que se podrían introducir en el proyecto ciertas modificaciones, esencialmente de forma. Por esta razón ha presentado, junto con la delegación togolesa, una serie de enmiendas (A/C.3/L.1035). Las enmiendas del primer párrafo del artículo 2 y del primer párrafo del artículo 3 tienen por objeto poner en armonía esos artículos con el artículo 1. La modificación relativa al segundo párrafo del artículo 2 tiende a llenar una laguna consistente en que en ese párrafo no se prevé la concesión inicial del asilo. En lo que se refiere al artículo 3 del proyecto de declaración, la enmienda consis-

tente en sustituir la palabra "should" por el término "shall" en el texto inglés se inspira en el método seguido en la Declaración Universal. Por otra parte, las delegaciones noruega y togolesa estiman que la expresión "salvo por razones fundamentales de seguridad nacional o de salvaguardia de la población" puede servir de pretexto a ciertos Estados para justificar la adopción de medidas restrictivas. Por ello, los coautores de la enmienda proponen que se suprima tal expresión. Además, cabe dudar que sea oportuno mencionar en una simple declaración las posibles excepciones a un principio general; en todo caso, sólo deberían tenerse en cuenta las consideraciones relativas a la seguridad nacional o la amenaza debida a una afluencia en masa de refugiados. Esta es la razón por la que los autores de las enmiendas han propuesto que se intercale en el artículo 3 un segundo párrafo nuevo. También han modificado el antiguo párrafo segundo, que pasa a ser el tercer párrafo, suprimiendo la mención del asilo provisional, que no está reconocido en la práctica internacional, de manera que los interesados tengan siempre la posibilidad de pedir asilo en otro país.

4. Para terminar, el representante de Noruega dice que los autores de las enmiendas no se oponen a que el término "territorial" figure después de la palabra "asilo" en el título del proyecto, como desean ciertas delegaciones que quieren que el asilo diplomático quede excluido del campo de aplicación de la Declaración.

5. El PRESIDENTE desearía, si la Comisión no se opone a ello, invitar a la Relatora a que ocupe la Presidencia a fin de poder tomar la palabra como representante del Brasil.

La Sra. Sivomey (Togo), Relatora, ocupa la Presidencia.

6. El Sr. ALBUQUERQUE MELLO (Brasil) cree que el proyecto de Declaración debe ser examinado con prudencia y sobre todo prescindiendo de toda consideración de política nacional, pues de lo contrario sería preferible que el asilo continuase rigiéndose por el derecho consuetudinario que la mayoría de los Estados aplican en esa materia.

7. El problema del asilo, que en el plano moral y filosófico está relacionado con la protección de la vida y la libertad de la persona humana, justificaría la preparación de un documento jurídico en el que se codificasen las diversas formas de asilo. Sin embargo, esa labor tropezaría con muchos obstáculos debidos, por una parte, a diversas situaciones de hecho, y, por otra, a la creciente dificultad de establecer una distinción precisa entre quienes se benefician del asilo — puramente político en su origen — y los refugiados, víctimas de vastos movimientos sociales resultantes de luchas a las que con frecuencia son ajenos. Además, en lo que se refiere a la soberanía de los Estados se enfrentan dos tendencias:

algunos consideran la concesión del asilo como un acto de soberanía de la competencia exclusiva del Estado, en tanto que otros, fundándose en la protección de la persona en el orden internacional, consideran el asilo como un deber del Estado.

8. Por consiguiente, a pesar de que el derecho de asilo esté enunciado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es demasiado pronto para tratar de codificarlo en la esfera internacional por medio de una convención o de artículos especiales de los proyectos de pactos de derechos humanos. Sólo cabe afirmar unos principios humanitarios, generalmente reconocidos en la práctica por los Estados, en una declaración que constituirá una etapa hacia el establecimiento de normas internacionales obligatorias.

9. Los países de la América Latina tienen una gran experiencia en materia de derecho de asilo, dados los movimientos políticos de carácter revolucionario que se han producido en su continente, y las Convenciones sobre Asilo Territorial y sobre Asilo Diplomático, aprobadas en 1954 por la Décima Conferencia Interamericana^{1/}, son los dos únicos textos en que se codifica ese derecho internacionalmente, aunque sólo sea en la esfera regional. La Convención sobre Asilo Territorial se funda, por una parte, en que los Estados latinoamericanos no hacen ninguna distinción legislativa ni administrativa entre los extranjeros en general y los refugiados, y, por otra, en que reconocen al Estado de origen del refugiado el derecho a exigir que se impongan algunas restricciones, que pueden llegar hasta el internamiento administrativo, a su libertad de movimiento. En la Convención se afirma asimismo la soberanía del Estado en el artículo 1, y el orador cree que el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al proclamar el derecho de toda persona a "buscar" asilo adopta una posición intermedia entre la concesión del asilo como derecho del Estado y la concesión del asilo como derecho de la persona y deber del Estado. Por otro lado, no hay que olvidar que, al codificar el derecho de asilo, los Estados de la América Latina se ocupaban del asilo político tradicional que se concede a personas aisladas, y no del asilo que en ciertas partes del mundo hay que conceder a grupos numerosos como consecuencia de conflictos ideológicos, raciales o religiosos.

10. En cuanto al proyecto de declaración, la delegación brasileña estima que debe referirse únicamente al asilo territorial, y no al asilo diplomático ni al que se concede en aviones, en buques de guerra o en campamentos militares. No sería prudente aplicar al asilo diplomático algunos de los artículos del proyecto de declaración; por lo demás, esa forma de asilo es sobre todo una práctica latinoamericana y no está reconocida en muchos países, en particular los países europeos. Una declaración sobre el asilo territorial respondería a la preocupación inmediata del Alto Comisionado, ya que en ella se establecerían los principios relativos a la situación, respecto del Estado de asilo, de la persona a la que éste se ha concedido y además estaría en perfecta armonía con el artículo 14 de la Declaración Universal de Dere-

chos Humanos que evidentemente sólo se refiere al asilo territorial. Por otra parte, no hay que olvidar que la Comisión de Derecho Internacional incluyó el derecho de asilo en la lista de cuestiones que habfan de ser codificadas, y que la Asamblea General, en su resolución 1400 (XIV), pidió a dicha Comisión que iniciara, tan pronto como lo considerase oportuno, la codificación de los principios y las normas de derecho internacional relacionadas con el derecho de asilo. Así pues, la declaración no constituye más que una etapa temporal y será absorbida más adelante en un documento de carácter general. En consecuencia, la delegación brasileña recomienda que se añada la palabra "territorial" al título del proyecto de declaración.

11. El representante del Brasil desearía igualmente puntualizar su posición con respecto al artículo 3 del proyecto. Estima que, si se persigue a una persona por haber cometido delitos comunes, al margen de los actos políticos que la hayan llevado a huir de su país, el Estado de asilo puede entregarla porque los actos comprendidos en la categoría de infracciones comunes no deben quedar impunes. Ese principio se desprende, además, del párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal. Aun cuando es cierto que el proyecto de declaración no puede ser tan detallado como para enumerar los actos que constituyen a la vez delitos políticos y delitos comunes, sí debe reconocer cierta libertad de acción al Estado de asilo en lo que se refiere a la concesión de éste.

12. En cuanto al artículo 4, la delegación brasileña no considera apropiado, desde el punto de vista técnico, que un artículo de una declaración dirigida a los Estados se refiera a los particulares. Por otra parte, le parece insuficiente mencionar únicamente las actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, dejando al margen las actividades de carácter violento dirigidas contra el Estado de origen, que son mucho más peligrosas si éste es vecino del Estado de refugio. Por lo tanto, la delegación brasileña propone que se sustituya el artículo 4 por el texto siguiente:

"A petición del Estado interesado, el Estado que concede asilo deberá impedir, por los medios estipulados en su legislación y en conformidad con los acuerdos vigentes, que la persona que disfrute del asilo se dedique a actividades encaminadas al uso de la fuerza o de la violencia contra el Estado de origen, así como a actividades contrarias a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas."

Tal enmienda, en la que no se introduce ninguna idea nueva, responde a una práctica corriente, así como a las disposiciones de la Convención interamericana actualmente en vigor.

13. Al hacer estas observaciones, la delegación brasileña espera ayudar a la Comisión a encontrar un denominador común de las diversas tendencias que se manifiestan en relación con el derecho de asilo, cuyo reconocimiento permitirá conseguir que se respeten los derechos humanos.

14. El Sr. EL FASSI (Marruecos) se felicita de que el derecho de asilo sea objeto de un proyecto de declaración, pues el pueblo y el Gobierno marroquíes cuentan al asilo entre sus tradiciones más caras. Marruecos siempre ha sido tierra de asilo, y los mismos marroquíes pudieron beneficiarse de esa institución cuando trataban de conseguir su liberación nacional, lo que les permitió desarrollar cierta

^{1/} Organización de los Estados Americanos: Serie sobre Derechos y Tratados; Convención sobre Asilo Territorial y Convención sobre Asilo Diplomático, suscritas en la Décima Conferencia Interamericana, Caracas, 1^o a 28 de marzo de 1954 (Unión Panamericana, Washington, D. C., 1954).

actividad política lejos de toda barrera y de toda opresión.

15. El orador se alegra asimismo de advertir que en el proyecto de Declaración se reconoce el derecho de todo Estado a conceder el asilo únicamente cuando esto no pueda redundar en perjuicio de su seguridad nacional, de la protección de su población o de sus relaciones con otros Estados. El orador recuerda que el representante de Marruecos formuló algunas reservas a ese respecto (1180a. sesión) cuando la delegación soviética propuso que se añadiese en los proyectos de pactos un artículo sobre el derecho de asilo.

16. Por todas estas razones, Marruecos está dispuesto a votar a favor del proyecto de Declaración, que está en armonía con su nueva Constitución, con su legislación y con la práctica inspirada en sus tradiciones milenarias.

17. Igualmente aprueba el texto del nuevo párrafo segundo que las delegaciones de Noruega y del Togo proponen que se incluya en el artículo 3 y que corrobora las reservas formuladas anteriormente por la delegación marroquí.

El Sr. Albuquerque Mello (Brasil), Vicepresidente, vuelve a ocupar la Presidencia.

18. El Sr. PICO (Argentina) quiere ante todo felicitar a la delegación francesa y a uno de sus miembros más eminentes, el profesor Cassin, por haber tomado la iniciativa de proponer el proyecto que se está estudiando, que desarrolla y completa los términos del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La calurosa acogida que a esa iniciativa dispensaron tanto los gobiernos consultados por la Comisión de Derechos Humanos como la propia Comisión, la cual introdujo algunas modificaciones en el anteproyecto que estaba examinando pero no alteró su espíritu, demuestra que, por encima de las divergencias de opinión, la comunidad internacional está vivamente interesada en la definición de los principios por los que, en el plano internacional, se rige una institución tan importante hoy día como la del asilo. La experiencia de los países latinoamericanos en esa materia merece ser tenida en cuenta; el asilo siempre contó con el beneplácito de los gobiernos de esos países, y las normas jurídicas que a tal respecto se han formulado en diversas ocasiones deben ser consideradas como útiles precedentes cuando se aborda la labor de dar una definición internacional del asilo. La notable exposición hecha por la delegación brasileña es suficientemente elocuente en relación con ese punto, y el orador se limitará, en consecuencia, a recordar que su país practicó una política liberal y generosa en materia de asilo territorial desde el principio mismo de su existencia como nación.

19. Por lo que se refiere al texto que se está estudiando, y cuyo alcance debe limitarse sin duda al asilo territorial, logra él un feliz equilibrio de los diversos principios en que se inspiran sus disposiciones. En primer lugar, en el artículo 1 se consagra el derecho de toda persona a solicitar y recibir asilo conforme al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es decir, en caso de persecución, siempre que ésta no se deba a delitos comunes ni a actos contrarios a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas; en el primer párrafo del artículo 2 se puntualiza el concepto de persecución, ampliándolo de forma que englobe igualmente el

temor fundado de ser perseguido. En segundo lugar, en el artículo 1 se impone claramente a los Estados — y esta obligación es correlativa del derecho de toda persona a pedir asilo y a disfrutar de él — el deber de respetar el asilo concedido. Por último, en el artículo se enuncia el principio, perfectamente establecido en el derecho internacional, de que el asilo es concedido por el Estado en ejercicio de su soberanía, principio reafirmado en el artículo 2 por la expresión "sin perjuicio de la soberanía de los Estados".

20. En el artículo 2 se reconoce el interés de la comunidad internacional por las personas que solicitan asilo, sin perjuicio de la soberanía de los Estados, como el orador acaba de subrayar, y se invita a los Estados a que, separada o conjuntamente o por conducto de las Naciones Unidas, consideren las medidas procedentes para remediar la situación de esas personas.

21. En el artículo 3 se limitan un tanto las facultades discrecionales absolutas del Estado en materia de asilo. A este respecto, el orador cree que conviene analizar las características jurídicas del asilo. Todo Estado puede, en ejercicio de su soberanía, conceder asilo a determinada persona: en tal caso se establece entre el Estado y el interesado una relación de derecho interno por la que se rige el estatuto del asilado en el país en que se ha refugiado. En el plano internacional, parece más difícil definir la relación jurídica resultante del asilo: en efecto, ¿dónde están los derechos y las obligaciones específicas de los Estados que caracterizan a todo el derecho de gentes? Para descubrirlos hay que situarse en un punto de vista negativo y estudiar el caso de que un Estado intervenga contra el otorgamiento del asilo por otro Estado. Entonces es cuando entrarían en juego los principios del proyecto que se está examinando. Efectivamente, el asilo concedido en la situación prevista en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos debe ser respetado por los demás países, y todo Estado que intervenga contra la concesión del asilo obraría en contra de las disposiciones del proyecto de declaración. Por consiguiente, se impone a los demás Estados la obligación moral de abstenerse de intervenir, y a esa obligación corresponde un derecho *erga omnes* cuyo titular es el Estado de asilo. Esta relación jurídica entre Estados lleva al reconocimiento de un principio de protección de la persona y asegura en la esfera internacional, con la fuerza inherente a una declaración, la defensa de un interés individual que la comunidad de naciones quiere rodear del mayor número posible de garantías. En efecto, los particulares son los que se benefician de las obligaciones negativas que se imponen a los Estados, en el sentido de que ningún Estado, ni siquiera aquel del que procede el interesado, puede intervenir en ningún momento en la decisión del Estado que concede el asilo.

22. A juicio de la delegación argentina, si los principios enunciados en el proyecto de declaración tuviesen carácter obligatorio, el Estado que concediera el asilo actuaría como órgano de la comunidad internacional en el sentido de que se encargaría de asegurar a la persona una protección correspondiente al interés de la comunidad internacional. En el artículo 3 se enuncia un principio altamente humanitario, pero que hasta el presente no tiene ningún carácter obligatorio en el derecho internacional público. No obstante, conviene proclamarlo en un instrumento del tipo de

una declaración e imponer a los Estados el deber moral de no rechazar ni expulsar a ninguna persona cuando tal medida pueda hacer que el interesado se vea obligado a regresar a un territorio o a permanecer en un territorio en el que con fundadas razones tema ser víctima de persecuciones que pongan en peligro su vida, su integridad física o su libertad. En tales circunstancias, nadie debería negar — ni siquiera provisionalmente — el asilo al interesado, para facilitar su admisión definitiva en otro país dispuesto a acogerlo, quedando entendido que ese principio humanitario no tendría que ser respetado si la persona que solicita el asilo pusiera en peligro la seguridad nacional o la población del país de que se trate, puesto que el primer deber del Estado consiste en velar por la seguridad y el bienestar de sus nacionales. El artículo 3 es indudablemente el más importante del proyecto, y el que la Comisión de Derechos Humanos tuvo más dificultades en redactar. El texto preparado representa una ponderada conciliación de las diversas tesis, y es de temer que, si la Tercera Comisión empieza a examinar enmiendas del texto, tropiece de nuevo con dificultades que a la Comisión de Derechos Humanos le costó gran trabajo superar.

23. En cuanto al artículo 4, el orador cree, como el representante de Francia, que trata de una cuestión que en la práctica compete a la legislación interna de los Estados. La delegación argentina comprende las razones por las cuales los autores del proyecto han juzgado oportuno incluir tal disposición en su texto. No obstante, las objeciones aducidas por el representante del Brasil tienen mucha fuerza, y la nueva redacción que propone cuenta con el total apoyo de la delegación argentina.

24. Por lo que se refiere al artículo 5, el orador no comprende cómo se puede interpretar el proyecto que se está examinando en el sentido de que limita el derecho de toda persona a regresar a su país.

25. Para concluir, el representante de la Argentina indica que el proyecto de Declaración le parece, en general, aceptable. Estima que, sin modificar el derecho internacional en vigor, en ese texto se enuncian principios humanitarios dignos del mayor respeto y que la delegación argentina suscribe enteramente. Si el proyecto se refiriese a principios de derecho de gentes, el orador tendría que recordar que la Comi-

sión de Derecho Internacional está encargada de codificar el derecho internacional obligatorio en materia de asilo y que hay que tratar de no inmiscuirse en la seria y mesurada labor de ese órgano.

26. La Sra. MANTZOULINOS (Grecia) se felicita de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados haya declarado que atribuye gran importancia al proyecto de Declaración sobre el derecho de asilo, también da las gracias al representante de Francia por haber recordado los antecedentes del proyecto (1192a. sesión), que se empezó a preparar a iniciativa de la delegación francesa en el decimotercer período de sesiones.

27. La delegación griega aprueba el texto del proyecto, en conjunto. De todas formas, quiere proponer algunas enmiendas^{2/}. En particular, estima que la idea del "temor fundado a la persecución" no está claramente definida en el primer párrafo del artículo 2, y la oradora propone que se añada después de esas palabras la frase "según lo previsto en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos".

28. La segunda enmienda se refiere al artículo 4. La delegación griega no cree que ese artículo sea necesario y preferiría que fuera suprimido; no obstante, si la mayoría de los miembros de la Comisión es partidaria de que sea mantenido, propondrá que se lo modifique, pues la expresión "actividades contrarias a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" es demasiado vaga y no responde a la concepción que la delegación griega tiene de los deberes y las responsabilidades de las personas para con el Estado en que se les ha dado asilo. Por lo tanto, propone que se añada al artículo 4 la frase "la seguridad nacional o al orden público del Estado que concede asilo, ni a", después de las palabras "actividades contrarias a".

29. La oradora espera que la Comisión pueda aceptar esas enmiendas, en las que se concilia el derecho de toda persona a solicitar asilo y el derecho de todo Estado a concederlo sin dejar de proteger su soberanía.

Se levanta la sesión a las 16.15 horas.

^{2/} Distribuidas ulteriormente como documento A/C.3/L.1037.