

Naciones Unidas ASAMBLEA GENERAL

DECIMOSEPTIMO PERIODO DE SESIONES

Documentos Oficiales



TERCERA COMISION, 1195a.
SESION

Miércoles 28 de noviembre de 1962,
a las 10.50 horas

NUEVA YORK

SUMARIO

Tema 46 del programa:

Proyecto de Declaración sobre el derecho de
asilo (*continuación*)

Preámbulo y artículo 1 333

Presidente: Sr. Nemi Chandra KASLIWAL
(India).

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 a 1039) (*conti-
nuación*)

PREAMBULO Y ARTICULO 1

1. El PRESIDENTE recuerda a los miembros de la Comisión que en la 1194a. sesión se acordó estudiar en detalle el preámbulo y el artículo 1 del proyecto de Declaración sobre el derecho de asilo.

2. La Srta. KRACHT (Chile) dice que su delegación no puede menos de guiarse por la institución del asilo existente en la América Latina, institución que tiene una larga y honrosa historia. Los debates de la Comisión han demostrado lo difícil que es conciliar el ejercicio de la soberanía estatal con el disfrute del derecho de asilo por el individuo. No obstante, la oradora cree que se pueden adoptar medidas dirigidas a robustecer el derecho de asilo aunque continúe existiendo esa contradicción.

3. También hay que proteger el derecho de todo Estado a conceder asilo sin exponerse a ataques de otros Estados, y a este respecto la representante de Chile destaca el artículo 1 de la Convención sobre Asilo Territorial suscrita en la Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954^{1/} en la que se reconoce el derecho de todo Estado a acoger en su territorio, en ejercicio de su soberanía, a las personas que considere oportuno, sin que puedan oponerse a ello otros Estados.

4. Se debe aclarar la naturaleza del asilo de que se ocupa el proyecto de Declaración. Los dos tipos básicos de asilo — diplomático y territorial — son similares en sus aspectos humanitarios pero difieren en cuanto a su forma y a su aplicación. La oradora cree que el proyecto de declaración, tal como está redactado, se refiere esencialmente al asilo territorial. Como considera que en los artículos del proyecto se debe repetir la referencia que en el último

párrafo del preámbulo se hace a los instrumentos existentes sobre el derecho de asilo, apoya las enmiendas de Polonia (A/C.3/L.1038); sin embargo, sugiere que la tercera de esas enmiendas sea redactada como sigue: "La presente Declaración no afectará las disposiciones de los convenios internacionales en materia de asilo en que los Estados sean partes".

5. Si bien está plenamente de acuerdo con la primera parte del artículo 1, en su redacción actual, la representante de Chile cree que se debe reforzar la última parte, en la que se declara que todo Estado debe respetar el asilo concedido por otro Estado. Debe indicarse claramente que el Estado que concede asilo territorial es el único competente para definir los motivos por los que lo concede. La opinión del Gobierno chileno sobre este y otros aspectos del proyecto de Declaración fue expuesta al Secretario General en 1960 (E/3403/Add.3).

6. El Sr. GHAUS (Afganistán) cree que sería muy conveniente que el derecho de asilo, proclamado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, fuese enunciado más en detalle en otra declaración. La Comisión de Derechos Humanos lo hizo admirablemente al preparar un proyecto (E/3335, párr. 147) que el orador espera que, una vez aprobado, sirva de orientación práctica a los Estados. El derecho de asilo tiene consecuencias tanto humanitarias como políticas. El individuo tiene derecho a solicitar y a obtener asilo, en tanto que el Estado tiene derecho a concederlo o a denegarlo. Es preciso alcanzar un equilibrio de esos factores, y el orador cree que el texto que se está estudiando es bastante acertado a este respecto. La delegación de Afganistán también vería con agrado que se incluyese en el proyecto de pacto de derechos civiles y políticos un artículo sobre el derecho de asilo, con objeto de afirmar este derecho más enérgicamente.

7. El orador juzga aceptable el preámbulo del proyecto de Declaración y no cree que sea necesaria la enmienda del mismo propuesta por la delegación belga (A/C.3/L.1039). Estaría de acuerdo con la propuesta polaca de que se añada la palabra "territorial" después del término "asilo" en el artículo 1, si fuera aceptable para la mayoría, pero prefiere que se apruebe el artículo tal como está redactado.

8. El Sr. BAHNEV (Bulgaria) dice que un importante factor que hay que considerar es que todos los Estados del mundo estiman que la concesión del asilo es una cuestión comprendida en sus facultades soberanas. Algunos miembros de la Comisión, al tratar de salvaguardar el derecho de toda persona a que se le conceda asilo, han sostenido que hay que conciliar los derechos del Estado y los derechos del individuo. Al orador le parece imposible esa conciliación, pues ninguna norma de derecho internacional obliga a los Estados a dar asilo a las personas que son objeto de

^{1/} Organización de los Estados Americanos: Serie sobre Derechos y Tratados, Convención sobre Asilo Territorial, suscrita en la Décima Conferencia Interamericana, Caracas, 10 a 28 de marzo de 1954 (Unión Panamericana, Washington, D. C., 1954).

persecuciones, como confirman muchas destacadas autoridades. El orador sólo sabe de un caso en que un país se haya comprometido formalmente a conceder el asilo, y aun eso con sujeción a condiciones claramente definidas. Incluso en la Convención sobre Asilo Territorial, mencionada por la representante de Chile, no se imponía a los Estados partes la obligación de conceder el asilo, sino que simplemente se afirmaban sus prerrogativas en esta materia.

9. Por otra parte, los motivos porque los Estados pueden conceder asilo se indican en las constituciones de muchos países. La constitución búlgara, por ejemplo, dispone que en Bulgaria se puede dar asilo a los extranjeros cuando se los persigue por defender principios democráticos, por luchar por la liberación nacional, o por defender los derechos de los trabajadores o la libertad científica y cultural. En la constitución o en la legislación de casi todos los Estados se encuentran disposiciones similares de carácter declarativo. Oppenheim lo corrobora en su famoso tratado *International Law*, al tiempo que reconoce que el derecho de asilo no constituye todavía un principio general del derecho internacional.

10. En vista de todo ello, los autores del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos procedieron acertadamente al no imponer ninguna obligación, limitándose a indicar que el derecho de asilo no puede ser concedido en todos los casos. A juicio del orador, la Comisión debe seguir su ejemplo. De imponerse una obligación, ella no debe ser, y en realidad no puede ser, una obligación jurídica. A este respecto, el representante de Bulgaria no conviene con el representante de Venezuela en que se pueda entender que el proyecto de Declaración tiene fuerza obligatoria (1192a. sesión). En realidad, tendría la fuerza de una resolución de la Asamblea General y estaría comprendido en las disposiciones del Artículo 10 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se declara que la Asamblea General "podrá hacer recomendaciones... a los Miembros de las Naciones Unidas". Es inconcebible que una declaración, sea del tipo que sea, pueda garantizar un derecho. Al mismo tiempo, si como parece la Comisión no está preparada para aprobar e incluir en los proyectos de pactos internacionales de derechos humanos un artículo sobre el asilo, mucho menos lo estará para elaborar toda una convención al respecto, como se ha sugerido.

11. De todas formas, en el proyecto de declaración se pueden desarrollar las disposiciones de las constituciones nacionales e incluir nuevas materias de las que no se ha tratado en documentos anteriores de las Naciones Unidas. En el preámbulo se debe afirmar que, en principio, el asilo debe ser concedido a las personas que traten de mantener la paz y denegado a aquellas otras cuyas actividades sean contrarias a tal fin. La expresión "que tengan derecho a invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos", que aparece en el artículo 1, parece insuficiente; como la Declaración Universal es un documento distinto, sería preferible transcribir dicho artículo. Más conveniente todavía sería sustituir esa expresión por otra que representase un paso hacia adelante en relación con el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin perjuicio de estar inspirada en sus ideas básicas. En consecuencia, conforme a sus observaciones anteriores, el orador propone que se incluya alguna frase concebida en estos términos: "que sean perse-

guidas por luchar por la liberación nacional, por la paz internacional o por el mantenimiento de relaciones de amistad entre los Estados"; la Comisión podría también mencionar a las personas que tratan de conseguir que se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales. El representante de Bulgaria cree, además, que se debe recoger en el artículo 1 del proyecto de Declaración la reserva formulada en el párrafo 2 del artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

12. El Sr. BELAUNDE MOREYRA (Perú) no está de acuerdo en que el proyecto de Declaración no tenga más valor que una recomendación o una declaración de propósitos. El artículo 1, al afirmar que el asilo concedido por un Estado deberá ser respetado por todos los demás Estados, da expresión y forma explícitas a un principio de derecho universalmente reconocido y aplicado; indudablemente, no puede ser considerado como una mera declaración de propósitos y, a su juicio, tendrá un valor jurídico definido.

13. El Sr. PRZETACZNIK (Polonia) dice que su delegación atribuye la mayor importancia al derecho de asilo, que está garantizado en la constitución polaca. Cree que el mejor modo de regularlo consistiría en incluir en los proyectos de pactos internacionales de derechos humanos un artículo que obligase jurídicamente a todas las partes. Sin embargo, el orador no niega el valor de una declaración que recoge principios universalmente aceptados y tendrá autoridad moral.

14. El proyecto de Declaración que la Comisión está estudiando no es aceptable en su forma actual — a pesar de constituir un progreso con respecto al anteproyecto (E/3335, párr. 63) — pues no ofrece ninguna garantía de que los principios generalmente aceptados que en él se exponen sean aplicados en la práctica. Ante todo, no define el derecho de asilo, y tal definición es importante porque el término "asilo" tiene diferentes significados. El asilo no es sólo el lugar en que el refugiado se cobija, sino también la protección que en ese lugar se le dispensa. Análogamente, la expresión "derecho de asilo" puede ser empleada para designar tanto el derecho a dar asilo — sentido subjetivo — como el conjunto de normas por las que se rige ese derecho — sentido objetivo.

15. Además, el proyecto de declaración no especifica el tipo de asilo a que se refiere. Esta aclaración es necesaria porque hay diferentes formas de asilo: asilo territorial, asilo diplomático y asilo en buques de guerra y en aviones militares. Hay una diferencia fundamental entre el asilo concedido por un Estado en su propio territorio y el asilo concedido fuera de él. El asilo territorial es consecuencia lógica de la soberanía territorial del Estado, en tanto que el asilo diplomático constituye una derogación de la jurisdicción territorial del Estado en cuyo suelo se ejerce y, por consiguiente, puede dar lugar a controversias, a menos que este último Estado tenga la obligación jurídica de reconocer que el Estado que concede el asilo diplomático tiene derecho a hacerlo.

16. Como han señalado los representantes del Brasil, de la Argentina, de Venezuela y de Chile, el asilo diplomático es en realidad una institución característica de la América Latina. Aunque está reconocido por el derecho internacional, sólo en esa región está regulado jurídicamente. En otras partes ha caído en desuso porque ya no responde a la práctica política actual y porque, a falta de toda obligación contrac-

tual, constituye una derogación de la soberanía territorial.

17. El asilo diplomático y el asilo territorial han de ser regulados de forma totalmente distinta, y por lo tanto es esencial definir lo más claramente posible el tipo de asilo de que trata el proyecto de declaración. A juzgar por los trabajos preparatorios es evidente que los principios que se enuncian en el proyecto de declaración se aplican únicamente al asilo territorial, pero para mayor claridad se debe afirmar esto expresamente en la propia declaración. Realmente, los Gobiernos de los Países Bajos y Chile ya hicieron propuestas en tal sentido en sus observaciones sobre el proyecto de declaración (E/3403/Add.2 y Add.3), y las dos primeras enmiendas sugeridas por Polonia (A/C.3/L.1038) no hacen más que recoger formalmente esas propuestas. Al mismo tiempo, la delegación polaca cree que ninguna declaración de principios que sobre el asilo territorial se haga en el proyecto de Declaración debe afectar o modificar en forma alguna los acuerdos y las prácticas especiales del continente americano en lo que se refiere al asilo. Por esta razón ha presentado su tercera enmienda. El cambio de redacción de esa enmienda sugerido por la representante de Chile es, en principio, aceptable para la delegación polaca.

18. Un punto muy importante que no se menciona en el proyecto de declaración es la cuestión de quién es competente para decidir si una persona que solicita el asilo tiene o no derecho a él. En doctrina se considera que esa cuestión debe ser resuelta por el Estado que otorga el asilo, y ese es el principio que se formuló en la mayoría de los tratados concertados a partir de 1830. Por ejemplo, está incluido en el Convenio del 14 de agosto de 1876 entre Francia y la Gran Bretaña; en el Convenio franco-español del 14 de diciembre de 1877 y en el Tratado del 11 de marzo de 1890 entre Gran Bretaña y los Estados Unidos. También está incorporado en el Tratado de derecho internacional privado que se firmó en Lima en 1879 y en el Acuerdo bolivariano sobre extradición firmado en 1911, así como en el Convenio sobre asilo político, de 1933, y en el Tratado sobre asilo y refugio políticos de 1939. Ese derecho corresponde al Estado que concede el asilo, lo cual es acertado porque, si se reconociese ese derecho al Estado de origen, la institución del asilo dejaría de tener sentido, dado que este último Estado podría sostener que el interesado había cometido un delito común. Por consiguiente, la delegación polaca propone que se añada al artículo 1 del proyecto de declaración un nuevo párrafo conce-

bido en estos términos: "La calificación de las causas que motivan el asilo territorial corresponde al Estado que lo concede".

19. Otro defecto del proyecto de declaración es que en él no se especifican claramente los motivos por los que se puede denegar el asilo. Sin embargo, el ejercicio del derecho de asilo está limitado por el derecho internacional que impone a los Estados el deber de entregarse recíprocamente, previa petición del Estado interesado, los individuos inculcados o condenados por crímenes o delitos de derecho común y los criminales de guerra, así como las personas culpables de genocidio o de otros crímenes contra la humanidad, que se hubieran refugiado en su territorio. Por lo tanto, los Estados están obligados en derecho a no conceder asilo a esas personas. Los instrumentos internacionales relativos al derecho de asilo y a la extradición, como la declaración de Moscú del 10 de noviembre de 1943, el Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945 y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (resolución 260 (III) de la Asamblea General, anexo), excluyen del asilo a los criminales de derecho común, a los criminales de guerra y a las personas culpables de crímenes contra la paz y contra la humanidad. En el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el cual se basa el artículo 1 del proyecto de Declaración, se afirma meramente que el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él 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. No obstante, es importante declarar que no se puede conceder asilo a los criminales de guerra ni a las personas que han cometido crímenes contra la paz y la humanidad, crímenes que, de hecho, están reconocidos como delitos por los que se puede solicitar la extradición en varios instrumentos internacionales, y entre ellos en la resolución 3 (I) de la Asamblea General, de 13 de febrero de 1946, sobre la extradición y el castigo de los criminales de guerra, y en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Así pues, la delegación polaca propone que se añada al artículo 1 un nuevo párrafo en el que se declare expresamente que no estará permitido dar asilo a los delincuentes comunes, a los criminales de guerra o a las personas culpables de crímenes contra la paz y la humanidad. También se siente inclinada a apoyar las modificaciones del artículo 1 sugeridas por el representante de Bulgaria.

Se levanta la sesión a las 12 horas.