

Ana María Pastorino y M. Raquel Ippoliti

A propósito del Asilo Diplomático

About Diplomatic Asylum

Sobre asilo diplomático

Resumen: *En el presente artículo se indaga acerca del perfil propio que tiene el asilo diplomático, con relación a otras figuras que, en el ámbito regional e internacional, también tienen como objetivo, la protección de personas perseguidas —o con fundados temores de serlo—, por diferentes causas. Asimismo, se realiza una reseña de la evolución normativa de esta modalidad de asilo y un análisis de los principales aspectos que regula la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático, de 1954: su naturaleza jurídica, lugares en los que se puede otorgar, determinación unilateral del asilo, delitos abarcados, calificación del requisito de urgencia y aspectos procedimentales del asilo.*

Palabras clave: *asilo diplomático, Convención de Caracas, delito político, calificación unilateral, salvoconducto.*

Abstract: *This article inquired about the own profile of diplomatic asylum, in relation to other legal figures that, at the regional and international level, also aim at the protection of persecuted persons —or with justified fears of being so— for several reasons. It also provides a review of the normative development of this form of asylum and an analysis of the main aspects of the Caracas Convention of 1954 on Diplomatic Asylum: its legal*

✉ Ana María Pastorino: Profesora Adscripta, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Doctora en Derecho —Programa de Derecho Público. Derecho Internacional y Relaciones Internacionales— por la Universidad de Jaén (España). DEA en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Santiago de Compostela (España). Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. ORCID: 0000-0002-2751-6723

✉ anapasto2000@yahoo.com

✉ M. Raquel Ippoliti: Profesora Adscripta y Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público, Licenciada en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de la República. ORCID: 0000-0001-7214-874X

✉ ippolitiraquel@gmail.com

nature, places where asylum may be granted, unilateral determination of asylum, offences covered, qualification for the requirement of immediacy and procedural aspects of asylum.

Keywords: *Diplomatic Asylum, Caracas Convention, Political Crime, Unilateral Qualification, Safe-Conduct.*

Resumo: *Este artigo investiga sobre o próprio perfil que tem o asilo diplomático, em relação a outras figuras jurídicas que, no nível regional e internacional, também têm como objetivo, a proteção de pessoas perseguidas —ou com receio fundado de sofrer-lo—, por várias razões. Também faz uma revisão geral da evolução normativa deste tipo de asilo e uma análise dos principais aspectos que regula a Convenção de Caracas sobre asilo diplomático, de 1954: sua natureza jurídica, lugares onde pode-se atribuir, determinação unilateral do refúgio, crimes abrangidos, qualificação do requisito de urgência e aspectos processuais do asilo.*

Palavras-chave: *asilo diplomático, Convenção de Caracas, crimes políticos, qualificação unilateral, salvo-conduto.*

Recibido: 20190512

Aceptado: 20190604

Presentación

En este artículo se analiza la institución del asilo diplomático y otras figuras jurídicas conexas y las diversas circunstancias que le otorgan un perfil propio en el ámbito latinoamericano. Comienza con un análisis del asilo en general con relación a otras instituciones, como la condición de refugiado, y de qué manera se han ido regulando las mismas a nivel internacional y regional, en instrumentos de distinta naturaleza.

El trabajo continúa con el examen de las diversas regulaciones en el continente americano, desde el siglo XIX hasta llegar a la Convención sobre Asilo Diplomático, de 1954, actual fuente multilateral de obligaciones entre los Estados partes. En la reseña histórica se van indicando los diferentes aspectos recogidos en los tratados, así como algunos de los casos prácticos que se han suscitado en el continente. A partir de uno de ellos, el caso Haya de la Torre, es que comenzarán a quedar al descubierto —intervención de la Corte Internacional de Justicia incluida—, las diversas lagunas que la aplicación del instituto del asilo diplomático fue dejando en evidencia.

Se realiza luego un análisis de la Convención sobre Asilo Diplomático, atendiendo a aspectos tales como la naturaleza jurídica del asilo, lugares en los que se puede otorgar, la determinación unilateral del asilo, los delitos abarcados, calificación del requisito de urgencia y aspectos procedimentales del asilo. En este punto, se examinan, ante la ausencia de una definición de delito político, otras regulaciones convencionales, que ayudan a una adecuada interpretación, facilitando así la correcta aplicación del asilo diplomático. Finalmente, se realizan una serie de consideraciones generales respecto a la especificidad, fuentes jurídicas, justificación y vigencia de ese instituto.

Algunas precisiones terminológicas y conceptuales

Si bien este trabajo se centra en el estudio del asilo diplomático, resulta conveniente realizar, previamente, algunas delimitaciones respecto a otras figuras con las que comparte algunas características. En cuanto a la dicotomía asilo–refugio, se han sostenido diferentes posturas, llegándose inclusive a proponer su supresión en el ámbito latinoamericano, por los posibles perjuicios que esa dualidad podría acarrear para las personas objeto de persecución.

En numerosas oportunidades, lo que se confunde es el asilo con la condición de refugiado, siendo que se trata de institutos diferentes, aunque complementarios. Mientras el asilo es la institución que brinda la protección a los individuos que la requieran, la condición de refugiado alude a una de las clases de personas que se favorecen de dicho amparo (Gil-Bazo y Nogueira, 2013, 3).

A nivel internacional, en el marco de las Naciones Unidas, se ha desarrollado, a partir de la segunda posguerra mundial, la normativa referida a los refugiados, con la finalidad de adoptar una definición de dicha condición, que no se limitara a regular la situación de casos particulares⁽¹⁾. Se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)⁽²⁾, que sería enmendada en 1967, por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, dejando sin efecto las limitaciones temporal y geográfica de la Convención.

En la definición de refugiado, la Convención señala que el concepto es aplicable a toda persona que (Artículo 1. A. 2):

...debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

El artículo 33 de la Convención establece el principio básico de la protección: la prohibición de la expulsión y de devolución (*refoulement*). Los Estados partes no pueden —salvo casos excepcionales— dejar a las personas perseguidas, en las fronteras de aquellos territorios en los cuales corre riesgo su libertad o su vida⁽³⁾. Se

crea un sistema de cooperación e información de los países contratantes con el sistema de Naciones Unidas, mediante la presentación de informes y datos estadísticos sobre la condición de los refugiados, aplicación de la Convención y adopción de normativa interna con ese fin⁽⁴⁾. En el funcionamiento del sistema de protección internacional de los refugiados, tiene un papel central el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁽⁵⁾.

El régimen internacional ha sido adaptado a ámbitos regionales, con distinto valor vinculante, y con un contenido ampliado respecto a la Convención de 1951. Así, en el continente africano, se suscribió la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969, por la que se Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África; en tanto que en América Latina, se aprobó la Declaración de Cartagena de Indias sobre los Refugiados de 1984. En el caso africano se introducen los temas del colonialismo y de los refugiados en masa; mientras que en el instrumento americano se toman en cuenta como causas de persecución: la violencia generalizada, la agresión extranjera y los conflictos internos.

La instauración de un sistema regional americano específico para los refugiados, tuvo su fundamento en los masivos movimientos de emigración producidos en la región, principalmente a partir de la revolución cubana, a la que seguirían los distintos conflictos en Centroamérica. Este fenómeno puso en evidencia la insuficiencia de los mecanismos que se habían estado desarrollando en la práctica de la región, con una serie de regulaciones convencionales sobre el asilo diplomático y el asilo territorial, de aplicación a los perseguidos políticos y de manera individual, a los que se dedicará el siguiente apartado. No obstante, cabe recordar que en la segunda mitad del siglo XX, durante las dictaduras militares en el cono sur del continente, las solicitudes de asilo diplomático se masificaron, pese a lo cual, las misiones diplomáticas de distintos países del mundo, acogieron a los perseguidos políticos de diferentes nacionalidades, convirtiéndose en una de las vías de protección humanitaria.

Respecto al valor jurídico de la Declaración americana, de amplia aplicación por parte de los Estados, Gros Espiell (1996, 219) ha dicho: “...considero que la Declaración de Cartagena, acto jurídico atípico y *sui generis*, ha llegado a adquirir fuerza y validez como fuente de Derecho Internacional en virtud de haber logrado el carácter de una costumbre regional latinoamericana”.

Por su parte, Franco (1994, 3) ha afirmado que:

Diez años de aplicación de los principios de Cartagena han confirmado su importancia para el tratamiento de la problemática de refugiados en Latinoamérica. A pesar de su carácter no vinculante, es en la actualidad ampliamente aceptado por los países de la región como un cuerpo normativo esencial de obligada referencia. La Declaración de Cartagena ha inspirado a políticos y legisladores, siendo origen de nuevas leyes nacionales o normas de valor consuetudinario de aplicación extendida, siendo de hecho un instrumento jurídico de primer orden para la región en materia de protección de los refugiados.

En cuanto al instituto del asilo, la Convención de 1951, únicamente hizo referencia a él, en su preámbulo: “Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,...”.

El tema del asilo territorial había sido incluido por primera vez, en 1947, por la Comisión de Derechos Humanos, en el marco de la elaboración de la Carta Internacional sobre el tema. En esa instancia, a lo que se llegó, fue a la adopción del artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)⁽⁶⁾:

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho 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.

Esta ambigua redacción, que no refiere al derecho a obtener asilo, fue una solución de compromiso entre los que consideraban el instituto como una protección derivada del ejercicio de la soberanía estatal y aquellos que pretendían que se reconociera como un derecho subjetivo del ser humano, pasando por quienes pretendían el involucramiento de las Naciones Unidas (Goodwin Gill, 2012, 1).

Al no haberse podido introducir un artículo referido al tema en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se continuó trabajando sobre la base de la adopción de una declaración relativa al derecho de asilo, que recién vería la luz, en

el año 1967, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas, adoptó la Declaración sobre el Asilo Territorial (Resolución 2312 (XXII)), aprobada por unanimidad el 14 de diciembre de 1967.

La Declaración señala como personas aptas para la solicitud de asilo, a aquellas “que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo” (Artículo 1.1)⁽⁷⁾. La calificación de los motivos corresponde al Estado que otorga el asilo (Artículo 1.3). No obstante, no se podrá rechazar a las personas en la frontera o, en caso de encontrarse en territorio de asilo, no se las podrá expulsar hacia Estados en los cuales pudieran ser perseguidas (Artículo 3.1).

Diez años después se intentaría nuevamente una regulación convencional, convocándose a una conferencia al respecto. La Conferencia de 1977, llevada a cabo en Ginebra, fallaría en su intento de establecer reglas obligatorias respecto a la concesión de asilo por parte de los Estados. Estos diferentes caminos han llevado a que el sistema de Naciones Unidas tenga un estatuto del refugiado de carácter vinculante pero que no haya podido alcanzar un tratado para el instituto del asilo.

Asimismo, el asilo ha sido objeto de consideración en distintos ámbitos regionales de protección de los Derechos Humanos. En el ámbito europeo, el no tratamiento del mismo en el articulado del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, no ha impedido que se desarrollara jurisprudencia al respecto, con base en el artículo 3 del Convenio, que prohíbe la tortura y los tratos o penas inhumanas o degradantes. En África, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos aprobada el 27 de julio de 1981, en su artículo 12.3 dispone que “Todo individuo tendrá derecho, cuando esté perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de esos países y los convenios internacionales”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, en abril de 1948, se refiere en su artículo XXVII, al derecho de asilo en los siguientes términos: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”. La disposición —con algunos cambios— es retomada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (22 de noviembre de 1969), en cuyo artículo 22.7 establece que el derecho a reque-

rir el otorgamiento de asilo y a recibirlo, alcanzará a aquellas personas que sean perseguidas por delitos políticos o conexos con ellos.

Respecto a la utilización de los términos asilo y refugio en el continente, el Comité Jurídico Interamericano (CJI) tuvo oportunidad de pronunciarse, a raíz de una solicitud que se le realizara para la elaboración de un estudio sobre el Refugio en las Américas⁽⁸⁾. En el informe presentado en su 78° Período Ordinario de Sesiones, en marzo de 2011 (CJI/doc. 368/11), la relatora del tema —Ana Elizabeth Villalta Vizcarra— señaló que:

En el continente americano ha habido una práctica inveterada de utilizar el término de Asilo para el “asilo latinoamericano” propiamente dicho en sus dos facetas de diplomático y territorial y la nominación de refugio para referirse a la “condición de refugiado” y de esta manera lo han incorporado algunas legislaciones del continente. Esta confusión terminológica puede ser superada, si se concibe el “asilo” como una institución de protección del perseguido de carácter universal, la cual puede ser otorgada a través de los tratados o convenciones interamericanas referentes al Asilo y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, en el ámbito de las Naciones Unidas (pp.1-2).

Tomando en consideración ese informe, el Comité emitió su Opinión sobre las relaciones entre asilo y refugio⁽⁹⁾, destacando que ambos institutos coinciden en el objetivo de protección a las personas que son objeto de persecución y las regulaciones correspondientes, que tienen carácter complementario, deben ser interpretadas de manera armonizada. El punto 3 de dicha Opinión, culmina afirmando que “Nada de lo dispuesto menoscaba las especificidades de ambos regímenes, en particular sus procedimientos especiales de aplicación”.

En cuanto al asilo diplomático, más allá de sus antecedentes remotos en los que se otorgaba amparo a personas perseguidas en ciertos lugares considerados sagrados, el mismo se desarrolló con el establecimiento y consolidación de misiones diplomáticas permanentes entre los Estados-nación, cuyo estatus de protección se basó en la teoría de la extraterritorialidad de las embajadas, desarrollada por Grocio a principios del siglo XVIII (Espinosa, 2013). De una generalizada práctica europea, con cambio de delitos protegidos incluido, el ejercicio del amparo se trasladó y desarrolló en Latinoamérica, a medida que su uso iba declinando en el continente europeo.

Como Señala Imaz (1993, 58), el asilo diplomático, “al cabo de decenas de años de aplicación, fue adquiriendo el carácter de una institución propia del derecho internacional americano”. No obstante este arraigo latinoamericano, el amparo de personas perseguidas en ciertos lugares que gozan de inviolabilidad frente al Estado territorial, ha sido brindado por otros países de fuera de la región, y en otras partes del mundo. Al respecto, Gros Espiell (1996, 211) ha señalado que:

...en lo que se refiere al asilo diplomático, el instituto no está reconocido y reglamentado por el derecho internacional positivo en ninguna otra región fuera de la América Latina. Sin embargo, hay que reconocer que fuera de la América Latina, en nuestra época, en ciertas ocasiones, en base a principios generales o por razones circunstanciales, se ha aplicado y reconocido de facto, el asilo diplomático.

Otros autores han diferenciado algunas situaciones respecto al asilo diplomático, encuadrándolas en otro tipo de figuras. Así, Arbuet-Vignali (2012, 19) ha denominado a ciertas circunstancias como “protección a consecuencia de la inviolabilidad de la misión”. Asimismo, este tipo de resguardo ha sido calificado como temporal, brindado “al amparo de la inviolabilidad de los establecimientos diplomáticos, regulado en el Convenio de Viena de 1961”, que es lo único que tiene en común con el asilo diplomático. En esta clase entraría el caso de Assange en la Embajada ecuatoriana en el Reino Unido (Mangas Martín, 2012, 18).

Con el abandono de la teoría de la extraterritorialidad, la inviolabilidad de las las misiones diplomáticas (y otras prerrogativas otorgadas) radica en la teoría de la necesidad de la función. La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961, que regula las relaciones entre Estados y el establecimiento de misiones diplomáticas de carácter permanente, establece en su artículo 22, que “1. Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión. 2. El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad”.

En este trabajo se adhiere al enfoque de no considerar las situaciones señaladas como asilo diplomático, sin olvidar que también el mismo es de carácter temporal, más allá de las anomalías verificadas en ciertos casos. La adhesión a esta posición, no implica descartar la existencia de ciertos reconocimientos de hecho, que ha reci-

bido el referido instituto, con un alcance mayor que el del ámbito latinoamericano. Por otra parte, y como se verá más adelante, las convenciones latinoamericanas no utilizan los términos “Estado receptor” y “Estado acreditante”, sino que se refieren, dada la amplitud de los lugares de amparo, a los más adecuados de “Estado territorial” y “Estado asilante”.

Regulación del asilo en América Latina

Más allá de los orígenes remotos del asilo, su origen fuera del continente americano, y las diversas modificaciones que ha sufrido a lo largo del tiempo, puede considerarse que América ha sido precursora en la regulación convencional del mismo.

Si bien los avances regulatorios en la región han dado nacimiento a la denominada “tradición latinoamericana del asilo”, la mayor parte de la misma se ha dado en el marco institucional del sistema interamericano. Lo que ha sucedido en esta materia es que, por fuera del ámbito latinoamericano, ha habido resistencias a adherir a los distintos tratados sobre asilo. Así, es notorio el rechazo que, sistemáticamente, ha mantenido Estados Unidos, recurriendo en ciertas oportunidades, a realizar una declaración de no reconocimiento del instituto. Por su parte, Canadá, el Caribe anglófono, Guyana y Surinam, no han firmado ninguna de las convenciones pertinentes.

En cuanto a la cuestión terminológica utilizada en los textos convencionales, en ciertos casos se han utilizado los términos asilo y refugio como sinónimos, empleándose indistintamente para las disposiciones referidas al asilo diplomático o al asilo territorial. En otros casos se ha reservado el término refugio para referirse solo al amparo obtenido en el territorio de otro Estado.

A partir de la independencia de los Estados hispanoamericanos, fueron numerosos los casos en que, durante el siglo XIX, se practicó el asilo diplomático, en las legaciones u otros lugares protegidos, tanto de países de la región, como de Europa o de Estados Unidos. Así, pueden señalarse el asilo otorgado por Perú —en una nave de guerra— al General ecuatoriano Guillermo Franco en 1840 y el brindado por la legación de Estados Unidos en Lima, al Gral. Diez Canseco (1865).

Dentro de las primeras convenciones con disposiciones específicas sobre el tema se encuentra el Tratado de Derecho Penal de Montevideo, de 23 de enero de

1889⁽¹⁰⁾, que da tratamiento, además, según su nombre lo indica, a diversos aspectos como el de la territorialidad de la ley penal, la jurisdicción y la ley aplicable, prescripción del delito, inmunidades diplomáticas y extradición, aplicables a los Estados partes (Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay).

En lo que refiere a la regulación del asilo, si bien el tratado no distingue nominativamente a las dos modalidades practicadas en el continente: asilo territorial y asilo diplomático, sí lo hace en cuanto a su contenido. Así, en el artículo 16 se regula la hipótesis del asilo territorial para los perseguidos por delitos políticos, al que le da carácter de inviolable. Como contrapartida, se estableció la obligación del Estado de refugio, de evitar que, desde su territorio, el asilado ponga en peligro la “paz pública” del Estado que persigue.

El supuesto de asilo diplomático —para los perseguidos por delitos políticos— se encuentra previsto en el artículo 17, en el que el solicitante de asilo busca amparo en la legación de un Estado parte o en sus buques de guerra, y cuyo jefe deberá poner al tanto de la situación, al gobierno del Estado territorial. Este último podrá exigir que, a la brevedad posible, el asilado sea sacado de su territorio, en tanto que el Estado asilante podrá reclamar que en el proceso de traslado, se garantice la inviolabilidad del asilado. Este tratado usa indistintamente el término asilado y refugiado, sin importar la clase de asilo de la que se trate.

En lo que respecta a la extradición (Artículo 23) se establece que no serán objeto de la misma, “los delitos políticos y todos aquellos que atacan la seguridad interna o externa de un Estado, ni los comunes que tengan conexión con ellos. La calificación de estos delitos se hará por la Nación requerida, con arreglo a la ley que sea más favorable al reclamado”.

Al poco tiempo de haberse firmado el Tratado de Montevideo, en uno de los países participantes, Chile, el Parlamento destituyó al presidente Balmaceda. En un contexto de guerra civil, tanto Balmaceda como miembros de su gobierno, pidieron asilo en diversas representaciones extranjeras en Chile. Así, Balmaceda se refugió en la legación argentina, luego de dejar a su familia en la embajada de Estados Unidos. Entre otras misiones diplomáticas que otorgaron asilo a los partidarios de Balmaceda, se encontraban las de Uruguay y España.

En 1922, parte del Cuerpo Diplomático acreditado en Paraguay, suscribió una serie de reglas destinadas a unificar criterios en el otorgamiento del asilo diplomático.

co. A las mismas adhirieron, además de los representantes de países latinoamericanos, los de Estados Unidos, Alemania, España, Francia e Inglaterra. Esta necesidad de unificar los procedimientos obedeció a la constante demanda de asilo diplomático en diferentes países latinoamericanos, en las embajadas extranjeras o en otros lugares admitidos. Por ejemplo, en 1914, el Dr. Alberto Ulloa Cisneros fue asilado en la legación boliviana en Lima, en tanto que en 1920 el expresidente Guerra —junto a varios ministros de su gobierno— obtuvo el asilo en la embajada de Estados Unidos.

Una segunda instancia convencional, esta vez con vocación continental, se produciría con la suscripción de la Convención sobre Asilo de La Habana, de 20 de febrero de 1928⁽¹¹⁾. Si bien en su nombre no se especifica, el documento —muy breve— se encuentra destinado a regular algunos aspectos del asilo diplomático, con una única referencia al asilo territorial, respecto a la procedencia de la extradición, para los casos de personas que se encuentran “acusadas o condenadas por delitos comunes” (Artículo 1.3). Para esos delitos comunes (y para los desertores de tierra y mar), se dispone que las personas que se refugien en lugares aptos para el asilo diplomático, deben ser entregadas por el agente a cargo, al gobierno del Estado territorial, ni bien este lo requiera (Artículo 1.2). En la misma ocasión en que se firmara este tratado, también se suscribió la Convención sobre Funcionarios Diplomáticos, en cuyo artículo 17 se prescribe el deber de los funcionarios, de entregar a aquellas personas que, habiendo solicitado refugio en la misión, se encuentren acusados o condenados por delitos comunes.

El asilo diplomático procede en los casos de delitos políticos, admitiéndose su otorgamiento, además de en las legaciones o buques de guerra previstas en el Tratado de 1889, en campamentos o aeronaves de carácter militar. Se establece que el asilo así brindado, deberá ser “respetado en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las Convenciones o las leyes del país de refugio...” (Artículo 2).

El propio artículo 2 establece las condiciones que deben cumplirse para proceder al asilo. A las obligaciones establecidas en el tratado anterior, la Convención de La Habana, suma el carácter urgente y temporal del asilo, para garantizar la integridad del asilado, hasta tanto se ponga a salvo de otra forma. Asimismo, se adiciona que, en el procedimiento de salida del Estado territorial, el asilado no debe ser desembarcado en ninguna parte bajo su jurisdicción ni en lugares cercanos a la misma.

El siguiente paso en la regulación americana del instituto, tuvo lugar con la suscripción, nuevamente en Montevideo, de la Convención sobre Asilo Político, el 26 de diciembre de 1933⁽¹²⁾, que introduce algunas innovaciones respecto al tratado de 1928. Una cuestión principal que establece en su artículo 2 es que “La calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo”.

En la misma ocasión se firmaría un Tratado sobre Extradición, por el cual, el Estado requerido, no estará obligado a otorgar la extradición, “Cuando se trate de delitos políticos o conexos. No se reputará delito político el atentado contra la persona del Jefe de Estado o de sus familiares” (Artículo 3 e). Por su parte, el Estado requirente asume la obligación de no juzgar por delitos políticos o conexos con ellos, cometidos con anterioridad a la solicitud de extradición (Artículo 17 b.).

Por otra parte, la Convención sobre Asilo Político, lo caracteriza como una institución humanitaria que alcanza a cualquier ser humano, sin importar su nacionalidad. No obstante, los Estados que reconozcan el asilo diplomático con salvedades, solo podrán ejercerlo en el exterior, con ese mismo alcance (Artículo 3). Si por discrepancias surgidas durante el proceso de otorgamiento del asilo, el Estado territorial solicitara el retiro del agente a cargo, el mismo será sustituido, “sin que ello pueda determinar la interrupción de las relaciones diplomáticas de los dos Estados” (Artículo 4).

Antes de llegar a la normativa actual, se produjo, en ocasión del Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, una nueva instancia convencional, con la adopción del Tratado sobre Asilo y Refugio Político, el 4 de agosto de 1939. A pesar de la falta de alcance práctico que tuvo (fue ratificado solo por Paraguay), es conveniente analizar sus disposiciones, que marcan ciertas inflexiones en el desarrollo del asilo en la región. En la terminología empleada en este tratado se identifica el asilo con el asilo diplomático, en tanto se reserva la expresión refugio para hacer referencia al asilo territorial.

El Capítulo I, denominado Asilo Político, regula los diversos aspectos para su otorgamiento. Respecto a los lugares en los que procede, se agrega a la ya clásica “legación”, la categoría de “embajadas” y la residencia del jefe de misión (Artículo 2). Asimismo, si el número de personas que solicitan el asilo, excede la capacidad locativa de los lugares habilitados, los mismos podrán extenderse –con comunicación a las autoridades del Estado territorial— a otros locales que tengan su bandera (Artículo 8).

En cuanto al carácter de los delitos, se mantiene la índole política de los mismos, así como para los delitos conexos no pasibles de extradición, agregándose la persecución por motivos de ese tipo (Artículo 2). Se prohíbe brindar asilo diplomático a los perseguidos políticos que, por la acción de tribunales ordinarios, hubiesen sido procesados o sobre los que hubiese recaído condena, a raíz de la comisión de delitos comunes. La calificación de las causas por las que se otorga el asilo —al igual que en la regulación anterior—, permanece en manos del Estado asilante (Artículo 3).

Por otra parte, en este instrumento convencional se prevé la posibilidad de una ruptura de relaciones diplomáticas entre los Estados involucrados. En caso de que el agente diplomático a cargo deba retirarse del país, lo hará acompañado con el o los asilados. Cuando, por razones ajenas a la voluntad de los evacuados o del agente, no pueda procederse de esa manera, podrán ser entregados a un tercer Estado, con las debidas garantías (Artículo 10).

Del asilo territorial se ocupa el Capítulo II “Del Refugio en territorio extranjero”, para el que rige la misma tipificación de los delitos, a cargo del Estado que concede el refugio, el que no estará obligado a acoger al asilado de forma indefinida (Artículo 11).

La consideración conjunta de ambas formas de asilo no es solo propia de Latinoamérica ya que, a nivel doctrinario, el Instituto de Derecho Internacional, en su reunión de Bath (1950), adoptó una serie de resoluciones sobre “El asilo en Derecho internacional público (excluyendo el asilo neutral)”, y en su artículo primero se señala que “En las presentes Resoluciones, el término 'asilo' designa la protección que un Estado acuerda en su territorio o en otro lugar relevante, dependiente de algunos de sus órganos, a un individuo que así lo requiere”⁽¹³⁾.

Una novedad respecto a las regulaciones anteriores es la introducción de una cláusula aplicable para el caso de que surgiera una controversia respecto a la aplicación del tratado. En el artículo 16 se expresa que: “Toda divergencia que se suscite sobre la aplicación del presente Tratado será resuelta por la vía diplomática o en su defecto se someterá a arbitraje o a decisión judicial, siempre que exista tribunal cuya competencia reconozcan ambas partes”.

El Caso Haya de la Torre

Haya de la Torre fue un político peruano que estuvo asilado en la embajada de Colombia en Lima durante cinco años. Solicitó que se lo asilara debido a que estaba siendo perseguido por una dictadura que había disuelto el Parlamento, proscrito partidos políticos y apresado a opositores, y que sostenía que el político aprista⁽¹⁴⁾ era un delincuente común. Si bien la Convención de Montevideo de 1933 no había sido ratificada por Perú, Colombia basó en ella su derecho a calificar el asilo, por argumentar que en su texto se recogía una norma consuetudinaria.

Asimismo, consideraba que la propia Convención de La Habana de 1928 habilitaba al Estado que otorga el asilo, a determinar la procedencia del mismo. Colombia invocó también el Acuerdo sobre Extradición (Congreso Bolivariano de Caracas, de 1911), en cuyo artículo IV se prohíbe la extradición de los prófugos por delitos políticos o conexos con ellos, siendo determinante para decidir la cuestión, la decisión del Estado requerido.

Al no poder obtener del gobierno peruano un salvoconducto para el asilado, que permitiera su salida del país, el caso fue sometido a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que el 20 de noviembre de 1950 dictaba su fallo. El mismo día, Colombia solicitó una petición de interpretación, que sería rechazada el 27 de noviembre, por 12 votos a favor y 1 en contra.

Respecto a la competencia de Colombia para calificar unilateralmente el tipo de delito, con carácter obligatorio para Perú, la CIJ rechazó que existiera base jurídica que fundamentara un derecho de esa naturaleza. El tribunal sostuvo que Colombia no había podido demostrar la existencia de una práctica constante a nivel regional o local, acerca de un derecho de calificación por parte del Estado asilante. Sobre el carácter urgente de la situación del asilado, se entendió que Colombia tenía que demostrar la urgencia, ya que habían pasado tres meses desde que se acusara al asilado.

Por otra parte, la Corte determinó que no existía una obligación del gobierno peruano, de otorgar un salvoconducto que permitiera el traslado. La Corte consideró que para que Perú estuviera obligado a brindar garantías para la salida del asilado, se requería, entre otras cuestiones, que ese país hubiese solicitado su retiro, lo que en el caso en cuestión, no había ocurrido.

En cuanto a la posición sostenida por Perú, sobre la consideración del delito cometido como delito común, la Corte la rechazó, ya que la “rebelión militar” de la que se acusaba al político, no cabía en esa tipificación. En consecuencia, resultaba violatoria del artículo 1.1 de la Convención de La Habana. Por último, concluyó que el asilo no había sido otorgado de conformidad con el artículo 2.1 del referido tratado, por no haberse configurado los requisitos de urgencia requeridos.

La indeterminación de ciertas cuestiones sobre el asilo de Haya de la Torre que dejó el fallo de la Corte, llevó a que el gobierno peruano solicitara su entrega de forma inmediata. Negándose a ello, Colombia solicitó a la CIJ, el 13 de diciembre de 1950 —con Cuba como parte interviniente—, que se pronunciara sobre este punto.

En el fallo adoptado el 13 de junio de 1951, por unanimidad, se determinó que se pusiera fin al asilo pero sin que la Corte se pronunciara sobre las distintas formas existentes para llevarlo a cabo. Se decidió que Colombia no se encontraba obligada a entregar al asilado a las autoridades peruanas. Finalmente, por un acuerdo bilateral —de 22 de marzo de 1954— se puso fin al asilo diplomático de Haya de la Torre, quien, luego de un interrogatorio judicial, sería expulsado del territorio peruano, refugiándose en México.

La decisión de la Corte fue duramente criticada por los países latinoamericanos, haciendo llegar algunos de ellos, cartas de protesta a Naciones Unidas y a la propia Corte Internacional de Justicia.

Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático

La X Conferencia Interamericana se realizó en Caracas entre el 1 y el 28 de marzo de 1954, concurriendo a la misma, veinte de los veintiún países que en ese entonces conformaban el sistema interamericano. Entre otros instrumentos adoptados en la Conferencia, se suscribieron la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial, siendo la primera vez en la historia de la región, en que las dos modalidades de asilo se regularon independientemente, en una misma instancia de reunión. Cabe señalar que ambas convenciones presentan una gran complementariedad, lo que refuerza el carácter particular que los institutos referidos tienen en este espacio regional, siendo el único en el que se verifica la existencia de tratados multilaterales sobre la materia.

La Convención sobre Asilo Diplomático, firmada por veinte Estados, ha recibido catorce ratificaciones⁽¹⁵⁾. En la misma se tratan diferentes cuestiones referidas al asilo diplomático, intentando superar algunas de las dificultades que habían quedado en evidencia en el Caso Haya de la Torre. No obstante el consenso alcanzado para la suscripción del tratado, a los pocos años, se encargó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos, la confección de un Protocolo Adicional a las Convenciones de La Habana (1928), de Montevideo (1933) y de Caracas (1954), con el objetivo de aclarar y desarrollar las disposiciones en ellas establecidas.

Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica del asilo —en sentido general—, ha sido objeto de una profusa discusión doctrinaria. Tradicionalmente, y tal como figura en los instrumentos regionales e internacionales, fue considerado como una prerrogativa del Estado que lo concede, con un marcado carácter humanitario. Más recientemente, ha surgido la interpretación de que, con base en el desarrollo de la regulación de los Derechos Humanos, el derecho de pedir y recibir asilo, constituye un derecho del individuo que lo solicita.

En la Convención sobre Asilo Diplomático, se dispuso que “Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega” (Artículo II). Uruguay hizo reserva a este artículo⁽¹⁶⁾, por estar en desacuerdo con la absoluta discrecionalidad estatal que el mismo consagra.

El informe del Comité Jurídico Interamericano, anteriormente mencionado (de marzo de 2011), señala que el asilo, al quedar incluido en los instrumentos de protección de los Derechos Humanos, se ha convertido “en un derecho de las personas con un componente exigible frente a los Estados” (p. 2).

Recientemente, el tema ha sido tratado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su Opinión Consultiva, de 18 de mayo de 2018. En ella, la Corte realiza una distinción entre el asilo territorial (y la condición de refugiado) y el asilo diplomático en el sistema interamericano. Respecto a este último afirmó que:

...la concesión del asilo diplomático y su alcance deben regirse por las propias convenciones de carácter interestatal que lo regulan y lo dispuesto en las legislaciones internas. Esto es, aquellos Estados que hayan suscrito convenios multilaterales o bilaterales sobre asilo diplomático, o bien que lo tengan reconocido

como un derecho fundamental en su normativa interna, se encuentran obligados en los términos establecidos en dichas regulaciones. En este sentido, la Corte estima pertinente resaltar que los Estados tienen la facultad de otorgar el asilo diplomático, como expresión de su soberanía, lo cual se inserta dentro de la lógica de la llamada “tradicción latinoamericana del asilo” (párr. 163).

En lo que refiere específicamente al principio de no devolución, se señala que “la Corte considera que el ámbito de protección contra la devolución no se circunscribe a que la persona se encuentre en el territorio del Estado, sino que también obliga a los Estados de manera extraterritorial, siempre que las autoridades ejerzan su autoridad o el control efectivo sobre tales personas, como puede suceder en las legaciones, que por su propia naturaleza se encuentran en el territorio de otro Estado con su consentimiento” (párr. 188).

Lugares en los que se puede brindar el asilo

En la Convención de 1954 se establece que el asilo diplomático puede ser otorgado en “legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares”, entendiéndose por legaciones “toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios” (Artículo I). Se exceptúan los buques y aeronaves que se encuentren en reparación.

La definición de legación, que no se encontraba en los tratados anteriores, recoge un criterio extensivo que había sido sugerido por el Instituto de Derecho Internacional y en el I Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional —IHLADI—. Cabe recordar que en el Tratado de Derecho Penal Internacional de 1889, se refería como lugares de asilo, a las legaciones y a “los buques de guerra surtos en aguas territoriales” (Artículo 17). A partir de la Convención de La Habana (1928), se suman como sitios aptos para el amparo, a los “campamentos o aeronaves militares” (Artículo I), completando una lista que se mantendrá en la Convención sobre Asilo Político, de 1933 (Artículo 1). Por su parte, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo (1939), agregaría el término “embajadas” a los lugares de asilo (Artículo 2), que no se iba a conservar en la Convención de 1954, pero que hubiese resultado más adecuado a la terminología de la época, en la que la práctica de establecer legaciones, había quedado rezagada respecto a la instalación de las misiones diplomáticas de mayor rango.

Más allá de la cuestión nominativa relativa a la jerarquía de determinada misión, lo relevante para que sirva como lugar de asilo, es que se trate de locales permanentes establecidos entre Estados, por lo cual quedan por fuera, las misiones diplomáticas especiales y las acreditadas ante Organizaciones Internacionales.

No obstante la consolidación de la ampliación de los locales habilitados para pedir asilo, que se había venido verificando en los instrumentos latinoamericanos, en Caracas, no se tomaron en consideración las referencias a los locales consulares que establecían las Resoluciones quinta y sexta del referido Congreso de ILHADI ni en el artículo 3 de la sesión de Bath (1950) del Instituto de Derecho Internacional (Díez de Velasco, 2009, 636). Cabe recordar que la consideración de los consulados como lugares de asilo incorporados por las instituciones científicas referidas, tiene su correlato, por ejemplo, en una importante práctica del asilo diplomático otorgado en España durante la Guerra Civil, en la que más de 11.000 españoles solicitaron asilo diplomático durante el conflicto. Sin embargo, esa práctica se desarrolló de forma inusual, dentro de la que se destacó, con mayor excepcionalidad, el uso de los locales consulares (Moral Roncal, 2002, 59).

Calificación del delito y del requisito de urgencia

La Convención de Caracas consagra el derecho del Estado asilante (Artículo IV) para determinar si la persona solicitante es perseguida “por motivos o delitos políticos” (Artículos I y IV). La ilicitud del otorgamiento de asilo a individuos que se encuentren acusados, procesados o condenados (sin haber cumplido la pena), ante tribunales competentes, por delitos comunes, queda establecida en el artículo III de la Convención, que incluye también a los desertores de las distintas fuerzas armadas.

Se dispone además, que esas personas “que de hecho penetraren en un lugar adecuado para servir de asilo deberán ser invitadas a retirarse o, según el caso, entregadas al gobierno local, que no podrá juzgarlas por delitos políticos anteriores al momento de la entrega”. No obstante la contundencia de los preceptos señalados, el artículo marca una excepción, ya que dice que lo anterior es aplicable “salvo que los hechos que motivan la solicitud de asilo, cualquiera que sea el caso, revistan claramente carácter político”. En el artículo XX, se establece que, sin importar su nacionalidad, cualquier persona puede ser protegida. El gobierno uruguayo realizó una reserva a esta disposición, por considerarla insuficiente, señalando: “que todas las personas, cualquiera sea su sexo, nacionalidad, opinión o religión, gozan del derecho de asilarse”.

Un reciente caso de solicitud de asilo diplomático —que ejemplifica la calificación del delito por el Estado asilante—, involucró a Uruguay. El día 17 de noviembre de 2018, el expresidente de Perú, Alan García, ingresó a la embajada uruguaya en Lima, a efectos de procurar que se le brindara asilo, argumentando que estaba siendo objeto de persecución política, señalando que en Perú (parte de la Convención desde 1962) existe un régimen “en apariencia democrático”⁽¹⁷⁾.

De acuerdo al artículo IX de la Convención de Caracas, el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano, al que se había puesto en conocimiento de la situación, invitó al Embajador uruguayo, a efectos de entregarle una Nota Diplomática, en la que se remarca la plena vigencia de las instituciones democráticas en Perú⁽¹⁸⁾.

Luego de un examen de la situación, el gobierno uruguayo denegó —el 3 de diciembre— el otorgamiento de asilo diplomático. En la Resolución presidencial adoptada⁽¹⁹⁾, se realizan diversas consideraciones⁽²⁰⁾, con apoyo en opiniones doctrinarias y en disposiciones convencionales, destacándose las siguientes:

IX) que el gobierno de la República Oriental del Uruguay considera que las investigaciones judiciales contra el ex Presidente de la República del Perú señor Alan García no constituyen persecución política, tratándose de imputaciones vinculadas a delitos comunes ajenos a la supuesta persecución;

X) que habida cuenta de los fundamentos explicitados y que en la República del Perú impera la democracia, el Estado de Derecho y la separación de poderes; no es jurídicamente procedente que la República Oriental del Uruguay conceda el asilo solicitado;

Más allá de que en el considerando V), la Resolución recuerda el artículo II de la Convención, que establece el asilo como una potestad estatal, sin tener que explicar las razones por las cuales lo niega, el gobierno uruguayo, acorde a la reserva realizada en ocasión de la firma, da cuenta de los motivos de su denegatoria a la solicitud de asilo.

La Convención sobre Asilo Diplomático, en cuanto a la relación entre las dos modalidades de asilo, dispone (Artículo XVII) que, por conceder el asilo, el Estado que lo haga, no asume la obligación de radicar al asilado en su territorio pero no podrá, salvo en caso de consentimiento del asilado, regresarlo al país del que lo retiró (no devolución).

Otro requisito que corresponde evaluar al Estado asilante, es el carácter urgente de la situación (Artículo VII) y por ello, el asilo debe brindarse únicamente por el tiempo imprescindible para poner a salvo al asilado o sacarlo del país (Artículo V). El artículo VI dispone que “Se entienden como casos de urgencia, entre otros, aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad”.

Respecto al requisito de urgencia, Sosnowski (1985, 153-54), señala que:

Esta situación específica definida como “caso de urgencia” provoca que el jefe de la misión diplomática permita a la persona amenazada asilarse en los recintos de la misión, protegiendo de esta forma su vida, salud o libertad. Por lo tanto es esta una circunstancia común para el asilo diplomático como para el así llamado refugio temporal. Recién el reconocimiento que la persona que busca asilo en la misión lo hace por temor a las acciones de los organismos del Estado territorial, puede constituir la base para tomar la decisión de otorgar a esa persona asilo diplomático.

La compartible distinción que realiza Sosnowski, de las fases en que se produce el proceso de otorgamiento del asilo diplomático, realza el carácter humanitario que el instituto contiene.

Para determinar si se otorga el asilo, el Estado al que se le solicita, deberá tomar en cuenta toda la información que el Estado territorial le brinde, debiendo observar este último, el criterio adoptado por el Estado asilante en el sentido de otorgar el asilo, así como su requerimiento de salvoconducto para sacar al asilado del país (Artículos IX, XI y XII), lo que puede ser exigido por el Estado territorial (Artículo XI).

Más allá de que, formalmente, el otorgamiento del amparo por el Estado asilante no signifique un pronunciamiento sobre la situación de la democracia en el Estado territorial, sí se tienen en cuenta consideraciones en este sentido. Así lo hace el Estado territorial al brindar información sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas en el país, a efectos de evitar el asilo. En el caso del asilo denegado a Alan García arriba señalado, tanto Uruguay como Perú, realizaron manifestaciones al respecto.

Para el análisis del carácter político del delito que hace el Estado asilante, además de los informes diplomáticos realizados por la propia embajada a su Cancillería, otro insumo que, actualmente, debería tomarse en consideración, es la actividad desarrollada por los organismos regionales o subregionales, respecto al Estado territorial, a efectos de determinar si la misma revela indicios de ruptura del sistema democrático.

En este sentido, cobran especial importancia los sistemas que se han establecido en la OEA y el Mercosur, para determinar la existencia de quiebres institucionales en sus Estados partes. En el primer caso, se llevó a cabo mediante la adopción de la Carta Democrática Interamericana en el año 2001, en tanto que en el Mercosur, el sistema se consagró a partir de la suscripción del Protocolo de Ushuaia, de 1996. El nivel regional, suma, además, la labor realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que sirve para analizar la vigencia de los principios democráticos en los Estados americanos⁽²¹⁾.

Otorgamiento del salvoconducto y traslado del asilado

Una vez otorgado el asilo⁽²²⁾, y ante la solicitud del Estado asilante para trasladar a la persona protegida fuera del país, el Estado territorial debe brindar —inmediatamente, salvo casos de fuerza mayor— las garantías necesarias para preservar la seguridad del asilado y el salvoconducto pertinente (Artículo XII). Los mismos requisitos debe cumplir el Estado territorial cuando es él quien exige el retiro del asilado hacia territorio extranjero (Artículo XI). Si el asilo fue otorgado en un buque o aeronave militar y se dispone su utilización para el retiro del asilado, igualmente se deberá contar con el salvoconducto correspondiente (Artículo XIII).

La salvedad que hace el artículo XII sobre los casos de fuerza mayor, ha servido de excusa a los Estados territoriales para demorar el otorgamiento de los salvoconductos. Previendo que la redacción de este artículo podría acarrear problemas en la práctica, ya el proyecto del CJI, de 1959, estableció un máximo de 30 días para la expedición del salvoconducto correspondiente, contados a partir de la fecha en que el Estado asilante comunica la decisión de otorgar el asilo (Artículo VI). Disposiciones de este tipo tienen el objeto de evitar las dilatadas permanencias de los asilados en los lugares de acogida, ya “que la situación jurídica de la persona tampoco puede quedar en un limbo o prolongarse indefinidamente” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-25/18, párr. 198).

Bajo la vigencia de la Convención de Caracas, la práctica en el otorgamiento de los salvoconductos, ha sido variada. En ciertos casos, y sin estar obligado convencionalmente el Estado territorial, se han brindado las autorizaciones necesarias para el traslado de los asilados. Tal fue el caso de la dictadura chilena en sus comienzos, para ciertos casos y con determinados países. Señalaba Martínez Corbalá (2001, 188), embajador de México⁽²³⁾ en la fecha del golpe militar, que el gobierno de facto, desconociendo que su país no había ratificado la Convención sobre Asilo Diplomático, otorgó varios centenares de salvoconductos para asilados en la misión diplomática mexicana.

Otro caso que se dio por la misma época, involucró a Argentina y México, y tuvo como protagonista al expresidente argentino Héctor Cámpora, quien pidió asilo a pocos días del golpe de Estado militar, y permaneció por casi tres años en la embajada mexicana en Buenos Aires. A raíz de un cáncer terminal se le concedió la documentación para poder viajar a México, en el año 1979. Argentina había negado sistemáticamente la expedición del salvoconducto, por no haber ratificado las convenciones pertinentes (Sepúlveda, 1979). Recién ratificaría la Convención en 1993.

Un ejemplo de correcto funcionamiento del mecanismo se dio cuando el gobierno colombiano otorgó asilo diplomático a Pedro Carmona, que diera un golpe de Estado, el 12 de abril de 2002, contra el gobierno de Presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Luego de evadir el arresto domiciliario bajo el que se encontraba, Carmona se refugió en la residencia del embajador de Colombia en Caracas. A pesar de las críticas que se realizaron desde el gobierno venezolano, se otorgó rápidamente el salvoconducto para trasladar al asilado a territorio colombiano.

En el año 2004, Venezuela y Uruguay se vieron involucrados en un caso de asilo diplomático, cuando el Teniente del Ejército Edmelcar Delgado Sánchez solicitó asilo en la embajada uruguaya en Caracas⁽²⁴⁾, en la cual permaneció ocho meses, esperando la entrega del salvoconducto por parte del gobierno del Estado territorial. En este caso, hubo una importante demora en el otorgamiento de la documentación pertinente. Es de destacar, que Venezuela había ratificado la Convención en el mismo año de su suscripción.

En cuanto al procedimiento a seguir para el traslado del asilado, le corresponde al Estado asilante sacar al asilado fuera del Estado territorial, quien puede indicar una ruta preferente para llevar a cabo esa operación (Artículo XIII). La persona protegida no podrá ser desembarcada en el territorio del país que lo persigue ni en

lugares próximos a sus fronteras, a no ser que sea necesario por requerimientos relacionados con el transporte (Artículo XVI).

Durante el desplazamiento hacia territorio extranjero, el asilado se encuentra bajo el amparo del Estado asilante. Los terceros Estados partes en la Convención, permitirán, cuando sea necesario, el tránsito del asilado por su territorio, previa presentación —por vía diplomática— de la acreditación de su calidad de tal y del correspondiente salvoconducto visado (Artículo XV).

Delitos políticos, asilo y extradición

Debido a que ni en los tratados latinoamericanos anteriores ni en la Convención de Caracas se estableció una definición de delito político, en el Proyecto del CJI (Artículo I), se previó, al menos, excluir de tal calificación (y del beneficio del asilo) a los delitos de lesa humanidad, cometidos tanto en tiempo de guerra como de paz.

Respecto a los delitos políticos, Sáenz Peña, en el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado (Actas 1889, 163), señalaba que “...tienen un carácter de relatividad, que solo puede considerarlos tales el Estado que los persigue; el delincuente que ha turbado en su patria la paz pública tomando parte en movimientos sediciosos, no es una amenaza ni un peligro para el Estado que le presta asilo...”.

Se ha señalado como la primera excepción de un delito reputado como político a la no extradición, a la entrega de los responsables de atentados y asesinatos contra jefes de Estados extranjeros, contenida en una ley belga de 1856. Dicha ley fue adoptada luego del fallido atentado contra Napoleón III y el refugio de los autores en Bélgica. A raíz de su inclusión en sucesivos tratados bilaterales de extradición, esta disposición pasaría a ser conocida como “cláusula belga” (Imaz, 1993, 56).

Un delito internacional como el de piratería, quedó establecido en el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, como un delito que no puede ser objeto de asilo; quedando los presuntos responsables, bajo la jurisdicción del Estado en cuyo poder recayeran (Artículo 13).

En cuanto al terrorismo, a principios del siglo XX se realizaron pronunciamientos sobre la exclusión del mismo de la categoría de delitos políticos. Tal fue el caso de las Conferencias sobre la Unificación del Derecho Penal, que se llevaron a cabo

entre 1927 y 1935 y en las que se introdujo la definición de terrorismo (en las primeras reuniones, sin usar esa denominación). Además de negarle la tipificación como delito político, se pretendió coordinar internacionalmente, las medidas necesarias para atacar a ese fenómeno que, más allá de las posibles motivaciones políticas, no puede beneficiarse de esa categorización, por el carácter indiscriminado de sus objetivos y la crueldad de sus métodos (Asúa, 2002, 53-54).

Por su parte, la Declaración sobre Asilo Territorial, de 1967, dispuso en su artículo 1.2 que “no podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales”. Se desarrolla de esta manera, el impedimento que ya había sido establecido en el artículo 14.2 de la DUDH.

En el ámbito americano, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de 3 de junio de 2002 (AG/RES. 1840 (XXXII-O/02) establece en su artículo 1 que se consideran “delito”, a los efectos de la Convención, los actos abarcados en los diversos instrumentos convencionales —internacionales y regionales— allí enumerados. A modo de ejemplo se pueden mencionar: el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970), la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1963); el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997).

Asimismo, se dispone que esos delitos serán pasibles de extradición y de los mecanismos de cooperación jurídica internacional, por no considerárselos “como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos” (Artículo 11). En consecuencia, y adaptándose a la terminología utilizada en los diversos instrumentos internacionales sobre el tema, los artículos 12 y 13, se refieren, respectivamente, a la denegación de la condición de refugiado y a la denegación de asilo, encomendándoles a los Estados partes, la adopción de medidas destinadas a cumplir los compromisos asumidos en el tratado.

La Convención sobre Asilo Diplomático, más allá del respeto debido por el Estado territorial al derecho de calificación unilateral del Estado asilante, preserva el derecho a realizar un pedido de extradición. Por ello, dispone que si se avisa que se solicitará la extradición del asilado, el Estado asilante deberá radicarlo preventiva-

mente, hasta que se formalice el pedido. La custodia no excederá los treinta días (Artículo XVII). Acá ya se está en el plano del asilo territorial, por lo que corresponderá aplicar la convención correspondiente, siendo un claro ejemplo de la complementariedad entre las dos convenciones, antes señalada.

Continuando con la práctica americana en la materia, en 1981 se suscribió —en Caracas— la Convención Interamericana sobre Extradición, con el objetivo “de evitar la impunidad de los delitos y simplificar las formalidades y permitir la ayuda mutua en materia penal en un ámbito más amplio que el previsto por los tratados en vigor, con el debido respeto de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;...”.

La Convención prevé que la extradición no procederá “Cuando con arreglo a la calificación del Estado requerido se trate de delitos políticos, o de delitos conexos o de delitos comunes perseguidos con una finalidad política. El Estado requerido puede decidir que la circunstancia que la víctima del hecho punible de que se trata ejerciera funciones políticas no justifica por si sola que dicho delito será calificado como político” (Artículo 4,4). El artículo 6 preserva el derecho de asilo para los casos en que el mismo resulte procedente.

La Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal -Nassau, 1992— prevé, entre las causales para la denegación de asistencia (Artículo 9), que el pedido verse sobre “un delito político o conexo con un delito político, o delito común perseguido por una razón política”.

En el espacio subregional, cabe destacar el Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Partes del Mercosur⁽²⁵⁾. Si bien, en uno de sus considerandos se establece que: “...Teniendo presente la evolución de los Estados democráticos tendiente a la eliminación gradual de los delitos de naturaleza política como excepción a la extradición;...”; en su parte dispositiva el convenio dispone la no extradición para los delitos políticos o conexos con ellos, de acuerdo a la calificación que realice el estado requerido (Artículo 5.1). Por su parte, el artículo 5.2, enumera una serie amplia de delitos (y su tentativa), que no serán catalogados como delitos políticos, teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del Derecho internacional en la materia: genocidio, crímenes de guerra, atentados u homicidios de Jefes de Estado o de gobierno, actos de naturaleza terrorista, etc.

Con relación a la regulación del delito de corrupción —en tanto fenómeno transnacional—, la Convención de las Naciones Unidas sobre el tema (Anexa a la Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003), establece, entre los compromisos asumidos por los Estados partes, el de incluir los delitos tipificados, en los tratados de extradición que suscriban entre sí. Asimismo, y cuando la base para la extradición sea la propia Convención, no considerarán —cuando su normativa interna lo permita— los delitos previstos en ella, como de naturaleza política (Artículo 44.4).

En el ámbito regional, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada el 29 de marzo de 1996, ya adelantaba disposiciones similares en cuanto a la extradición por la comisión de actos de corrupción (Artículo XIII). Respecto al carácter del delito, el Artículo XVII, dispone que “el hecho de que los bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción hubiesen sido destinados a fines políticos o el hecho de que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o con finalidades políticas, no bastarán por sí solos para considerar dicho acto como un delito político o como un delito común conexo con un delito político”.

Por último, respecto a la relación de los procedimientos de extradición con la protección internacional de los Derechos Humanos, es importante señalar el límite que diversos convenios internacionales⁽²⁶⁾ y regionales⁽²⁷⁾, así como algunas reglas consuetudinarias, establecen en cuanto a la extradición de personas que corren el riesgo de ser sometidas a tratos que pongan en peligro su vida o su integridad física.

Reflexiones finales

La singularidad del asilo diplomático respecto a otros institutos de amparo a los perseguidos (o con temores de serlo) por diferentes causas, radica, luego del abandono de la teoría de la extraterritorialidad de las representaciones diplomáticas, en la inviolabilidad de las mismas. Sin embargo, en esto se asemeja al denominado asilo temporal, que obedece a otras razones y no a la aplicación del instituto del asilo. Asimismo, comparte con el asilo territorial y con la condición de refugiado, la aplicación del principio de no devolución de las personas protegidas.

La especificidad actual del instituto de asilo diplomático en América Latina implica también a las particularidades del asilo territorial practicado en la región; más allá de que este sea un derecho reconocido a nivel internacional (aunque carente de

regulación convencional). Ambas modalidades de asilo se aplican a personas perseguidas por motivos o delitos políticos. Incluso, y aparte de una posible interpretación que amplíe las causas de la persecución, el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece “el derecho a buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos”. Esta característica del asilo en la región, hace que resulte poco acertada la denominación de “asilo político” para referirse únicamente al asilo diplomático, ya que también el asilo territorial latinoamericano se brinda a los perseguidos por causas políticas.

La larga práctica del asilo en Latinoamérica y el desarrollo temprano de su regulación convencional, si bien dieron nacimiento a la denominada “tradición latinoamericana de asilo”, no lograron consolidar una costumbre regional del asilo diplomático, cuya existencia sostuvo Colombia ante la Corte Internacional de Justicia, en el caso relativo al derecho de asilo. En 1950, la Corte señaló que no se habían aportado pruebas suficientes para constatar en la región, normas consuetudinarias sobre aspectos básicos del asilo diplomático.

Por su parte, en el año 2018, la Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC-25/18, tomando como referencia —dado el ámbito de su competencia—, a los 35 Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, señaló “que no todos los Estados miembros de la OEA son parte de las diversas convenciones sobre asilo diplomático y, además, como ya fue expuesto, dichas convenciones no son uniformes en su terminología ni en sus disposiciones, toda vez que responden a un desarrollo progresivo de la regulación del asilo diplomático en atención a determinadas situaciones suscitadas” (párr. 159). Inclusive, la Corte manifestó que, de las observaciones enviadas por algunos Estados en el mismo procedimiento de la Opinión Consultiva, se podía deducir que en la propia subregión latinoamericana, no existiría una fuente consuetudinaria que sustentara al asilo diplomático sino que el mismo se basaría en la fuente convencional (párr. 160). En el mismo sentido, es posible señalar que, como ha sido reseñado en este trabajo, la no pertenencia a la Convención sobre Asilo Diplomático, fue utilizada como argumento para no brindar los salvoconductos correspondientes.

La fuente convencional, de largo desarrollo, se fue adaptando a la práctica del asilo diplomático en América Latina. Sin embargo, como se indicó, al poco tiempo de la suscripción de la Convención sobre Asilo Diplomático, de 1954, se encargó al Comité Jurídico Interamericano, un proyecto de protocolo adicional que introdujera

reformas para perfeccionar algunas cuestiones, como la incorporación de ciertas categorías de delitos que no podrían considerarse como delitos políticos. Una necesaria renovación de la regulación convencional (después de 65 años de vigencia del último tratado), debería reflejar el desarrollo progresivo del Derecho internacional, y establecer una lista de delitos y crímenes que no serían pasibles de asilo. Ante la dificultad de definir en un convenio multilateral al delito político, sería un gran avance que se incluyeran disposiciones en ese sentido.

En la misma línea de poder facilitar la calificación unilateral del Estado asilante, dada la inserción institucional del más actual de los instrumentos convencionales sobre asilo diplomático en la OEA, podría configurarse un mecanismo que incluya a los instrumentos de control democrático y de protección de los derechos humanos existentes en la institución interamericana.

La importante práctica posterior a la entrada en vigor de la Convención de Caracas, que demuestra la vigencia del instituto analizado, ha dejado en evidencia que se debería perfeccionar la instrumentación del otorgamiento del salvoconducto, poniendo, por ejemplo (tal como lo estableció el Proyecto del Comité Jurídico Interamericano), plazos determinados para que, una vez que el Estado asilante brinde el asilo, el individuo asilado pueda salir sin riesgo del Estado territorial. En cuanto a su naturaleza jurídica, podrían establecerse disposiciones que no dejen en manos del Estado asilante, la absoluta discrecionalidad del otorgamiento, en particular, respecto a no tener que explicar las razones de su negativa a brindarlo. Tornar obligatoria, por ejemplo, la argumentación realizada por Uruguay (coherente con la reserva que realizó al artículo II de la Convención) en la resolución del rechazo a la solicitud de asilo, solicitada por el expresidente peruano, Alan García.

Respecto a los lugares aptos para brindar asilo diplomático, tal como lo señala Arbuet-Vignali (2005, 61), sería beneficioso

...incorporar a ellos los consulados dirigidos por cónsules de carrera, cuando sus locales están destinados exclusivamente al cumplimiento de la función consular. Estos locales, diseminados fuera de la capital del país, harían más equitativa la posibilidad de acceder al beneficio del amparo, su ubicación por la población y las autoridades locales no ofrece dificultades y si bien no tienen el carácter representativo de las misiones diplomáticas, como ellas están directamente vinculadas a su Estado y gozan de un importante amparo en materia de inviolabilidad.

Finalmente, podría insertarse una cláusula de solución de controversias, tal como la establecida en el Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939, para resolver las divergencias en la aplicación del tratado entre las partes, incluyendo la solución jurisdiccional.

Referencias

- Actas de las Sesiones del Congreso Sud-Americano de Derecho Internacional Privado (1889), Publicación Ordenada por el Gobierno de la República Argentina. Buenos Aires: Imprenta de Juan A. Alsina.
- Arbuet-Vignali, H. (2012). El caso Assange en el Derecho Internacional Público. *Estudio n.º 5/12 Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*, (pp. 1-23). Recuperado de <http://curi.org.uy/archivos/Estudiodelcuri05del12Arbuet.pdf>.
- Arbuet-Vignali, H. (2005). Asilo y refugio. Concepto, naturaleza y vínculos con la soberanía. En H. Arbuet, F. Urioste, W. Fernández y A. Pastorino. *Estudios sobre los institutos de asilo y refugio*, Capítulo II, (pp. 45 a 66). Montevideo: FCU.
- Asúa Batarrita, A. (2002). Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental. En J. Echano, I. Basaldúa (Coord.), *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lidón*, (pp. 41-86). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Díez de Velasco, M. (2009). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Espinosa, A. (2013). Refugio, Asilo, Extraterritorialidad: aclarando conceptos y recordando antecedentes. *Letras Internacionales*, ORT, (167), 7. Recuperado de <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/444>.
- Franco, L. (1994). *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en América Latina*, ACNUR. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/3121.pdf>.
- Gil-Bazo, M. T. y Nogueira, M. B. (2013). *Informe de Investigación*, (249). *Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas-* ACNUR. Recuperado de <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=518257514>

- Goodwin-Gill, G. S. (2012). Introducción a la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967. *Biblioteca Audiovisual de Derecho Internacional de la ONU*, Archivos Históricos. Recuperado de <http://www.un.org/law/avl/>.
- Gros Espiell, H. (1996). *Análisis jurídico comparativo de las legislaciones sobre asilo en América Latina y los instrumentos internacionales y regionales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo 5 (pp. 206- 225). Costa Rica: s.d. (Serie: Estudios básicos de Derechos Humanos).
- Imaz, C. (1993). El asilo diplomático en la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (40-41), 53-71.
- Mangas Martin, A. (2012). Una norma limitada. Caso Wikileaks/El análisis. *El Mundo*. Recuperado de <https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/02/Una-norma-limitada-caso-Assange-El-Mundo-18-de-agosto-de-2012.pdf>
- Martínez Corbalá, G. (2001). 15 de septiembre de 1973: un Grito de altura. En P. Yankelevich (coord.) *En México, entre exilios. Una experiencia de sudamericanos*, (pp. 183-190). México: Plaza y Valdés
- Moral Roncal, M. (2002). El Asilo Consular en Málaga (1936-1937): Humanitarismo y Diplomacia, *Cuadernos* (50), 59-70. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=184904>.
- Sepúlveda, C. (1979). El asilo de Cámpora, *Revista Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/125745/el-asilo-de-campora>
- Sosnowski, L. (1985). Hacia la codificación del asilo diplomático en el derecho internacional, *Estudios Latinoamericanos* (10), 147-166. Recuperado de http://www.ikl.org.pl/Estudios/EL10/EL10_6.pdf

Documento

Justitia et Pace Institut de Droit International. Session de Bath–1950 L'asile en droit international public (à l'exclusion de l'asile neutre) (Rapporteurs : MM. Arnold Raestad et Tomaso Perassi) L'Institut de Droit international. Recuperado de http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1950_bath_01_fr.pdf

Jurisprudencia

Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile, Arrêt du 20 novembre 1950: C. I. J. Recueil 1950, p. 266.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de mayo de 2018 solicitada por la República del Ecuador. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Bibliografía

Arlettaz, F. (2016). Naturaleza y alcance del asilo en el sistema interamericano de Derechos Humanos. *Revista Ius et Praxis*, 22(1), 187–226. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v22n1/art07.pdf>.

Arredondo, R. (2017). *Wikileaks, Assange y el futuro del Asilo Diplomático*. *Revista Española de Derecho Internacional Sección Estudios*, 69(2), 119-144 <http://dx.doi.org/10.17103/redi.69.2.2017.1.05>.

Fernández Arribas, G. (2007). *Asilo y Refugio en la Unión Europea*. Granada: Comares.

Franco, L. (Coord.) et al (2003). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis Crítico del dualismo Asilo- Refugio a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado (ACNUR). Buenos Aires: Siglo XXI.

- Gros Espiell, Héctor (1995). El Derecho de Asilo en América Latina, en Derechos y Libertades. *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 2(4), 73-78.
- Montoro Ballesteros, A. (2000). En torno a la idea de delito político (Notas para una ontología de los actos contrarios a Derecho). *Anales de Derecho*, (18), 131-156.
- Ortez Colindres, E. (1963). Reglamentación del Asilo en América, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, (2), 115-134.
- Rendón Restrepo, E. (2011). El Asilo como Derecho Constitucional y las implicaciones jurídico- políticas en Colombia tras la Constitución de 1991. Medellín: Universidad EAFIT, Escuela de Derecho.
- Velázquez, C. M. (1959). Sobre la naturaleza jurídica del asilo en las Legaciones. *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, (1), 99-108. Recuperado de http://ihladi.net/wp-content/uploads/2017/06/10__VELAZQUEZ.pdf.

Notas

¹ Con anterioridad a la Convención de 1951, se habían suscrito diversos tratados para regular regímenes específicos, como por ejemplo: Acuerdo sobre Refugiados Rusos, de 1922; Acuerdo sobre Refugiados Armenios, de 1924; Convenio para Brindar Documentos de Viajes a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España, de 1946.

² En vigor desde el 22 de abril de 1954. Uruguay la ratificó (al igual que a su Protocolo) el 22 de septiembre de 1970. A nivel parlamentario, ambos tratados fueron aprobados por la Ley 13.777, de 17 de octubre de 1969.

³ Se considera que el principio de *non refoulement* tiene el carácter de norma consuetudinaria, habiéndose sostenido también, su carácter de *jus cogens*.

⁴ Uruguay adoptaría en el año 2006, la Ley 18.076, que establece el régimen aplicable al refugio y los refugiados, creando la Comisión de Refugiados (CORE) y la Secretaría Permanente.

⁵ Artículo 35. 1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

⁶ En oportunidad de la elaboración de la Declaración, la delegación uruguaya, junto a la boliviana, quisieron introducir en el texto, la consagración del asilo diplomático, pero la iniciativa fue rechazada —salvo por los países de Iberoamérica— por numerosas delegaciones.

⁷ El párrafo 2 del artículo 1, establece la categoría de individuos que quedan exceptuados del derecho: “No podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos”.

⁸ La Asamblea General de la OEA, le encomendó, en la Resolución 2515, adoptada el 4 de junio de 2009, la realización de “...un estudio sobre la problemática del refugio en las Américas teniendo en cuenta la importancia de la materia y a la luz de los trabajos que viene realizando la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de conformidad con sus respectivos mandatos” (punto 8).

⁹ CJI/RES.175 (LXXVIII-O/11). La resolución fue aprobada por unanimidad en la sesión ordinaria realizada el 28 de marzo de 2011.

¹⁰ Firmado en el marco del Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, realizado en Montevideo entre el 25 de agosto de 1888 y el 18 de febrero de 1889.

¹¹ Adoptada durante la Sexta Conferencia Internacional Americana. Entró en vigor el 21 de mayo de 1929. Forman parte 16 países latinoamericanos, Uruguay incluido. Estados Unidos, si bien firmó el documento, realizó la siguiente declaración: “Los Estados Unidos de América, al firmarse la presente Convención, hacen expresa reserva, haciendo constar que los Estados Unidos no reconocen y no firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho internacional”.

¹² Durante la Séptima Conferencia Internacional Americana. La Convención —en vigor a partir del 28/03/1935—, fue ratificada por 16 países latinoamericanos. Uruguay solo la firmó. Una vez más, Estados Unidos se exceptuó de obligarse por un tratado regulatorio del asilo, formulando una declaración en ese sentido.

¹³ Traducción libre de: “Dans les présentes Résolutions, le terme ‘asile’ désigne la protection qu'un Etat accorde sur son territoire ou dans un autre endroit relevant de certains de ses organes à un individu qui est venu la rechercher”.

¹⁴ Víctor Raúl Haya de la Torre fue el creador del partido Alianza Popular Revolucionaria Americana —APRA— y fundador, a nivel nacional del Partido Aprista Peruano.

¹⁵ Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹⁶ Textualmente, dice la reserva que “El Gobierno del Uruguay hace reservas del artículo II en la parte en que se establece que la autoridad asilante, en ningún caso estará obligada a conceder asilo ni a declarar por qué lo niega”. Uruguay ratificó la Convención en el año 1967. Por su parte, Guatemala realizó la siguiente reserva: “Hacemos reserva expresa del artículo II en cuanto declara que los Estados no están obligados a otorgar asilo; porque sostenemos un concepto amplio y firme del derecho de asilo”.

¹⁷ Carta de Alan García al Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez. Disponible en: https://www.sudestada.com.uy/articleId__06f72b67-24df-419a-bf32-ae0a60448171/10893/Detalle-de-Noticia.

¹⁸ Nota de prensa, 101-18, Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/22832-cancilleria-entrega-nota-diplomatica-al-embajador-de-uruguay-sobre-solicitud-de-asilo-del-ex-presidente-alan-garcia>.

¹⁹ Disponible en https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/resoluciones/12/mrree_1846.pdf.

²⁰ Cabe destacar que, en su considerando sexto, la resolución alude al artículo III de la Convención, pero sin referencia a la reserva hecha por Uruguay.

²¹ Por ejemplo, la Asamblea General de la OEA, aprobó la Resolución 2929 (5/6/18), en la cual se desconoce la legitimidad de las elecciones en Venezuela, en las que resultara reelecto, Maduro. La AG tomó en cuenta el informe de la CIDH, “Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela”.

²² Artículo VIII: El agente diplomático, Jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, después de concedido el asilo, y a la mayor brevedad posible, lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado territorial o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho hubiese ocurrido fuera de la Capital.

²³ México ratificó la Convención en 1957 y ha tenido una larga tradición de otorgamiento de asilo, en sus dos modalidades.

²⁴ Comunicado de Prensa n.º 42/04, de 5 de agosto de 2004, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Prensa. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;263;3;D;solicitud-de-asilo-diplomatico;1;PAG;>

²⁵ Adoptado por Decisión n.º 14/98 del Consejo del Mercado Común. En vigor entre Brasil, Paraguay y Uruguay. Por su parte, el Acuerdo de Extradición entre MERCOSUR, Bolivia y Chile —aprobado por Decisión n.º 15/98— está en vigor entre los Estados firmantes (exceptuando a Argentina) y Ecuador.

²⁶ Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984 (artículo 3).

²⁷ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículo 13.4); Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 22.8).