

EL DERECHO DE ASILO EN AMÉRICA LATINA *

Héctor Gros Espiell



HAY que comenzar por señalar que la cuestión del asilo tiene en América Latina una importancia muy grande desde el punto de vista jurídico y político. Hay una tradición en la materia que se remonta al comienzo mismo de la vida independiente de Iberoamérica y que marca la separación del concepto religioso tradicional del asilo, planteado en lo interno del Estado –entre la Iglesia y el Estado– hacia una idea internacional del asilo que confronta a un Estado a otro Estado, respecto de la jurisdicción aplicable.

Esta tradición ha sido constante, muy fuerte, y es uno de los elementos que caracterizan el pensamiento y la realidad internacional de la América Latina.

En América Latina –y esto es muy importante, porque es un elemento diferenciador o diferenciante de lo que ocurre en otras regiones, y de lo que pasa también a nivel universal– se reconocen dos tipos de asilo diferentes: el

* Ponencia presentada en el Seminario sobre el derecho de asilo, organizado por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, durante los días 12, 13 y 14 de diciembre de 1994.

asilo territorial, que es –y voy a citar mis propias palabras, de un trabajo publicado hace años:

«El instituto que se aplica al asilado territorial, que en América Latina, según convenios internacionales existentes, es la persona que se refugia en un Estado como consecuencia de que es perseguida por el hecho de imputársele la comisión de delitos políticos.»

Esta es la expresión que usa el tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, artículo 16. Pero a la comisión de delitos políticos se une la de delitos concurrentes o conexos en que no procede la extradición –artículos 11 y 12 del Tratado de Montevideo sobre Asilo y Refugio Político de 1939– y los casos de persecución por motivos políticos.

El criterio de que el asilo territorial puede concederse cuando se trata de perseguidos por la comisión de delitos políticos o por razones o motivos políticos, se reitera en la Convención de Caracas sobre Asilo.

El criterio de que el asilo territorial puede concederse cuando se trata de perseguidos por la comisión de delitos políticos o por razones o motivos políticos, se reitera en la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial de 1939, artículo 3, que habla de personas que sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política, o por actos que puedan ser considerados delitos políticos, o respecto de individuos perseguidos por motivos o delitos políticos.

Por último, la Convención de San José, el Pacto de San José, que es la Convención Interamericana de Derechos Humanos, prevé la posibilidad de asilo territorial en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos (artículo 22, párrafo 7).

El asilo territorial es, de tal modo, una institución reconocida tradicionalmente en América Latina por esa larga serie de tratados, que se escalonan desde el siglo pasado hasta hoy.

La comunidad internacional a nivel universal no ha podido llegar a elaborar una Convención sobre asilo territorial. Lo único que existe en el ámbito de Naciones Unidas es una Declaración sobre el Asilo Territorial. Ustedes conocen la diferencia entre Declaración y Convención. La Declaración es un instrumento, un texto, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas. No es un tratado. En cambio la Convención es un tratado. No pudo llegarse a la regulación y aceptación convencional del asilo territorial porque fracasó el intento de Naciones Unidas de elaborar una convención.

Pero de todas maneras, el asilo territorial, que existe en América Latina con base convencional, es una institución que existe también a nivel universal, aunque no con base en un tratado internacional sino en una declaración con efecto vinculante convencional.

Pero, en América Latina se da, además, la circunstancia de que está reconocido también el asilo diplomático. Asilo territorial por un lado, asilo diplomático por otro.

¿Qué es el asilo diplomático? Es el asilo que puede buscarse en Embajadas, Legaciones o, en algunos textos ya un poco perdidos o en desuso, en barcos de guerra fondeados en las aguas territoriales del Estado.

El asilo diplomático, es una institución característica, típica y única de América Latina, porque no es reconocido a nivel universal ni en otros sistemas regionales.

Sólo en América Latina el perseguido por razones políticas, o el que ha cometido delitos comunes conexos con los políticos, puede refugiarse y pedir asilo en una Embajada o en una Legación, a efectos de sustraerse a la persecución de que es objeto, sin salir del territorio del Estado cuyo Gobierno lo reclama. Esto es sumamente importante, porque es la característica determinante, exclusiva, del Derecho Comparado latinoamericano.

Sin embargo, en otras regiones del mundo, aunque no se reconoce jurídicamente el asilo diplomático, a veces, por razones humanitarias, o por circunstancias políticas, se aplica de hecho el asilo diplomático.

Veamos, como ejemplo, dos casos muy conocidos.

España no reconoce el instituto del asilo diplomático. Sin embargo, durante la guerra civil (1936-1939), a las personas que se refugiaron en Embajadas latinoamericanas en Madrid, les fue de hecho reconocido ese asilo y pudieron permanecer en las Embajadas a salvo de las persecuciones políticas.

Y en esta última postguerra es muy conocido, por ejemplo, el caso del Cardenal Midzensky que permaneció asilado durante más de veinte años en la Embajada de Estados Unidos en Budapest, a pesar de que Estados Unidos no reconoce el instituto del asilo diplomático como un derecho y que, naturalmente, tampoco Hungría lo reconocía.

En todo el Derecho comparado latinoamericano, y luego veremos los detalles, se encuentra, en una forma u otra, reconocido el derecho de asilo, territorial o diplomático. No se usa, en cambio, la expresión derecho al asilo. Es una distinción importante que va más allá de la mera cuestión terminológica. Hay un derecho de asilo, pero no un derecho al asilo. Lo que existe, como lo precisa muy bien la Convención interamericana de Derechos Humanos, el

Pacto de San José, es el derecho a buscar y a recibir asilo. Toda persona tiene derecho a buscar y a recibir asilo, lo cual no implica que quien puede conceder el asilo tenga el deber de aceptarlo. ¿Por qué? Porque es un principio esencial del derecho de Asilo, que quien otorga el asilo califica el asilo. Una persona que alega haber cometido delitos políticos, o ser perseguida por razones políticas, se refugia, por ejemplo, en una Embajada y pide asilo. El jefe de Misión, el Embajador, es quien, después de examinar los antecedentes, califica el asilo y dice si la persona tiene o no tiene derecho a ser asilado.

Existe un derecho a buscar y a recibir asilo reconocido en el Derecho internacional y en el Derecho interno de los Estados latinoamericanos.

El asilo es la consecuencia, es la respuesta, al fenómeno de la persecución política. El delito político es uno de los elementos de la persecución política. Cuando hay persecución política, cuando se ha cometido un delito político y no un delito común, existe el derecho a asilarse, ya sea en el interior del Estado, mediante el asilo diplomático, ya sea fuera del territorio del Estado, mediante el asilo territorial.

Delito político y persecución política son, por tanto, los dos elementos generadores del derecho de asilo.

Naturalmente, se ha extendido también en algunos de los tratados vigentes, este ámbito del asilo y se ha dicho que también puede haber asilo en el caso de los delitos comunes conexos con los delitos políticos, o cuando la persecución del delito común es la consecuencia de una razón o de un motivo político.

Esto lleva a un tema esencial hoy, que es la cuestión de saber si el terrorismo constituye un delito político y, en consecuencia, si los terroristas pueden beneficiarse del asilo.

Actualmente el tema se encara, en el Derecho internacional general, como un aspecto de la lucha internacional contra el terrorismo. Y además, la existencia de Estados de Derecho, la necesidad de defender la democracia, el pluralismo y la realidad de poderes judiciales independientes, son criterios determinantes, hoy en día, para no conceder el asilo a quienes invocan el carácter político de una acción delictiva llevada a cabo por medios terroristas.

Luego veremos una aplicación práctica, ocurrida hace pocos meses, de este principio —que hoy es esencial en la práctica y en la jurisprudencia internacional—, de que no corresponde el asilo ni diplomático ni territorial cuando se trata de terroristas que han recurrido a medios violentos o han cometido delitos comunes, aunque invoquen una finalidad política en su acción.

Es también necesario, en esta primera parte introductiva, señalar la relación entre asilo y extradición.

La extradición es un instituto, rodeado de garantías por el Derecho internacional y el Derecho interno que permite solicitar a un delincuente que se encuentra en otro país (extradición activa), o entregar a un delincuente que se encuentra en el territorio nacional y que es pedido por un país (extradición pasiva).

La extradición es una garantía imprescindible.

Cuando la extradición se sustituye por procedimientos policiales de entrega —como lo muestra la experiencia de lo ocurrido en países con gobiernos no democráticos sin control jurídico, y cuando no existe el Estado de Derecho—, se afectan los Derechos humanos y el asilo puede llegar a perder toda su significación.

Cuando se ha concedido el asilo territorial, es decir, cuando la persona está ya fuera del Estado, no corresponde la extradición. La extradición solamente cabe en el caso de delitos comunes. Se puede pedir la extradición de delincuentes comunes. Si no hay delito común, si hay delito político, o delito común conexo con delito político, y, en consecuencia, si hay asilo, no corresponde la extradición.

El asilo, por tanto, reiterando el concepto, sólo cabe en casos de comisión de delitos políticos o conexos, de persecución política o de temor fundado de ser objeto de una persecución política. La extradición, en cambio, procede cuando se demanda la entrega de un delincuente común.

La extradición supone un sistema de cooperación y de colaboración internacional entre los Estados para combatir la delincuencia. Actualmente se entiende que es un principio esencial la colaboración y de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia. Por tanto, la extradición cabe, es posible que funcione, tanto cuando hay Tratado como cuando no lo hay.

Cuando hay un Tratado de Extradición, el procedimiento de extradición funciona en base a las normas del Tratado y a las obligaciones que han adquirido las partes en el Tratado.

En algunos casos no hay Tratado. La opinión corriente de que si un delincuente se refugia en un país con el que no hay Tratado de Extradición, no podrá ser extraditado, es un disparate jurídico y político. La extradición, aunque no haya Tratado, puede tramitarse basándose en principios generales de Derecho internacional y, en ciertos casos, en normas de Derecho Interno que prevén la extradición en los casos en que no haya Tratado.

Yo quería referirme ahora a dos casos concretos, muy recientes, para ejemplarizar estos casos de extradición, delito político, terrorismo y extradición con Tratado y de extradición sin Tratado.

Son dos situaciones de proyección general en la relación de América Latina con Europa, ocurridos, concretamente, en Uruguay.

El primero es la cuestión de la extradición solicitada por España al Uruguay, de ciertos militantes de ETA que habían entrado ilegalmente en el Uruguay con documentación falsa. España pidió la extradición. Había y hay un tratado vigente de extradición entre España y el Uruguay del fin del siglo pasado. Un tratado viejo, completamente inadecuado a las realidades actuales. Y la justicia uruguaya –porque en el Uruguay la extradición la concede o la niega el Poder judicial; el Poder Ejecutivo no tiene ninguna interferencia en el procedimiento judicial ni en la decisión –entendió, que estas personas, que habían cometido actos de terrorismo y delitos tipificados como delitos comunes de sangre en España, debían ser extraditados, porque eran delincuentes comunes y no delincuentes políticos. El hecho de que invocaran su criterio de que estaban luchando por la autodeterminación de su pueblo, a juicio de los jueces uruguayos, no invalidaba el hecho de que eran delincuentes comunes, autores de delitos de sangre, en especial homicidios, y que, por tanto, correspondía la extradición.

Inmediatamente después de esto, dichas personas pidieron el asilo territorial en el Uruguay, que les fue negado, por entenderse que no eran delincuentes políticos, ni eran objeto de una persecución política. El asunto terminó ahí, pero creo que es un precedente judicial de enorme importancia para otros casos análogos que pueden ocurrir en países latinoamericanos.

El segundo caso, de naturaleza completamente distinta, es el de un ex alcalde de Niza, que se fue al Uruguay en la década de los ochenta y que fue perseguido por la justicia francesa por malversación de fondos públicos, corrupción, falsificación de documentos, etc.

Francia pidió la extradición a pesar de que no había, ni hay, Tratado de Extradición entre Francia y el Uruguay. La justicia uruguaya sostuvo que, aun no existiendo Tratado de Extradición, por aplicación de principios generales de Derecho internacional, de la cooperación internacional contra la delincuencia y, por aplicación, además, del artículo 13 del Código Penal uruguayo, correspondía la extradición. Además no podían invocarse ni delito político ni persecución política, por lo que, consiguientemente, fue concedida la extradición. El señor Jacques Médecin ya está en Francia y está sujeto, ahora, a la jurisdicción francesa.

Una última precisión preliminar: La relación entre asilo y refugio.

Si bien, como dijimos, las Naciones Unidas no han podido llegar a elaborar una convención sobre asilo territorial, se logró, en 1951, la adopción de la Convención sobre Refugiados, ampliada por el Protocolo de 1967. Hay una relación entre asilo y refugio, aunque son instituciones de regulación jurídica distinta. El refugio está reconocido hoy a nivel universal. Pero, para tener el «status» de refugiado la persona debe ya encontrarse en territorio extranjero y demostrar que su salida del país ha sido consecuencia de una persecución política, o de la convicción y el temor fundado de que se es objeto de una persecución de ese tipo. Hay, por lo tanto, una relación evidente entre el asilo territorial y el refugio, pero el refugio es una concepción mucho más amplia que, como veremos después, tiene hoy un sentido colectivo, se refiere más que nada, actualmente, a los movimientos de poblaciones como consecuencia de los temores y de las persecuciones políticas y no, como el asilo, que generalmente, por lo menos en su iniciación, tuvo un carácter individual y personal.

Vamos ahora a seguir dos líneas en el curso de esta disertación. Primero, el asilo en el Derecho constitucional latinoamericano y, luego, el asilo en el Derecho internacional latinoamericano.

Primero, el asilo en el Derecho constitucional latinoamericano.

Hay constituciones que incluyen al asilo como un derecho. Otras, no. Pero, con o sin base constitucional directa, todos los países latinoamericanos aceptan el instituto del asilo como algo consustancial con su sistema jurídico, fundamentado en razones humanas y políticas de las que nació el derecho de todo perseguido por razones políticas a buscar y recibir asilo.

Veamos algunos pocos ejemplos de cómo el Derecho constitucional latinoamericano regula o se refiere a la cuestión del asilo en las últimas constituciones.

Por ejemplo:

La Constitución de Guatemala de 1985 dice, en su artículo 27: «Guatemala reconoce el derecho de asilo y lo otorga de acuerdo con las prácticas internacionales». Es decir que la Constitución lo reconoce, pero se remite en cuanto a la forma y carácter de su otorgamiento, a las prácticas internacionales, lo cual, evidentemente, incluye tanto el Derecho convencional internacional, como la costumbre internacional, y tanto lo que al respecto resulta del Derecho internacional universal como del Derecho internacional regional americano.

La Constitución de El Salvador de 1983, en su artículo 28 expresa: «El Salvador concede el asilo al extranjero que quiera residir en su territorio

excepto en los casos previstos por las leyes y el Derecho Internacional. No podrán incluirse en los casos de excepción a quienes sean perseguidos solamente por razones políticas». Lo mismo que en el caso anterior, aunque con una redacción distinta, y con la misma remisión al Derecho internacional.

La Constitución de Brasil de 1988, en el artículo 4 dice: «La República Federativa del Brasil se rige, en sus relaciones internacionales, por los siguientes principios»: Sigue una enumeración y el principio número 10 se intitula: «Concesión de asilo político».

La Constitución del Paraguay —una de las más modernas— de 1992, expresa, en el artículo 43, sobre el derecho de asilo: «Paraguay reconoce el derecho de asilo territorial y diplomático (es el único caso de Constitución latinoamericana que yo conozco que se refiere a los dos tipos de asilo: territorial y diplomático) a toda persona perseguida por motivos o delitos políticos o por delitos comunes conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias. Las autoridades deberán otorgar de inmediato la documentación personal y el correspondiente salvoconducto. Ningún asilado político será trasladado compulsivamente al país cuyas autoridades lo persigan». Es un texto muy amplio y comprensivo.

Y una Constitución más antigua, pero sumamente interesante en su referencia al asilo, la Constitución mejicana de 1917, cuyo artículo 15 encara la cuestión de una manera distinta: «No se autoriza la celebración de Tratados para la extradición de reos políticos». Es decir, encara el tema desde el punto de vista de la extradición, impidiendo que se celebren tratados de extradición que permitan la extradición de reos políticos. Y, la doctrina, por ejemplo, resumida en el libro publicado por la Universidad Autónoma de México, sobre la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, entiende que esta norma constitucional significa implícitamente la aceptación de la institución del asilo.

Pero, naturalmente, aunque hay varias Constituciones, como las que acabamos de leer, y algunas otras, que se refieren especialmente al derecho de asilo, hay otras muchas en las cuales no hay una referencia específica al asilo. Por ejemplo, la Constitución de mi país no habla del asilo. La Constitución argentina tampoco, etc.

¿Qué significa la no previsión constitucional del instituto del asilo? Creo que hay que partir de la afirmación de que el silencio constitucional no es la negación de la admisión del derecho de asilo. No es la negación del derecho de asilo porque el Derecho «común», el substrato en el que se fundamenta todo el Derecho latinoamericano, por tradición histórica y por convicción filo-



sófica, reconoce el derecho de asilo, en sus dos vertientes: el territorial y el diplomático. Y además, pero ligado a la misma razón, por aplicación de una norma que se encuentra prácticamente en todas las Constituciones latinoamericanas. Y que, por ejemplo, en su versión de la Constitución uruguaya, dice: «La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno».

Es decir, es principio constitucional que la declaración de derechos no se limita a los derechos expresamente reconocidos por la Constitución, sino que se extiende a todos los demás derechos que son inherentes a la persona humana o se derivan de la forma republicana o democrática de gobierno.

Y, para América Latina, el derecho de asilo está entre los derechos implícitamente reconocidos cuando no hay reconocimiento expreso.

Terminamos pues, este capítulo, diciendo que tanto para los países en los cuales hay una previsión constitucional expresa del derecho de asilo, como en aquellos otros países latinoamericanos en que no hay previsión constitucional especial, el derecho de asilo está reconocido en el Derecho comparado constitucional latinoamericano.

Veamos ahora el derecho de asilo en el Derecho Internacional latinoamericano.

Hay que señalar que hoy día puede considerarse que el asilo —tanto el territorial como el diplomático— constituye una costumbre regional y, por tanto, como costumbre regional, es una fuente de Derecho internacional para América Latina.

Digo hoy, porque el tema fue discutido largamente y fue objeto de unas controversias tremendas, en ocasión del famoso caso de Haya de la Torre que terminó en una sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Haya de la Torre, un dirigente político peruano, se asiló en la Embajada de Colombia en Lima. El Embajador colombiano en Lima calificó el asilo, dijo que Haya de la Torre era objeto de una persecución política, y le concedió el asilo.

El Gobierno peruano —el Gobierno militar de la época—, contestó esta decisión del Embajador y se negó a conceder el salvoconducto basándose en el hecho de que Perú no había ratificado la Convención Interamericana en la que se consagra el principio según el cual quien concede el asilo, es el que lo califica.

Colombia, en cambio, sostuvo que el principio de la calificación unilateral del asilo era un principio consuetudinario que obligaba a Perú aunque este país no fuera parte de la Convención universal.

La Corte Internacional de Justicia, en una sentencia –muy discutida y con el voto disorde de los tres jueces latinoamericanos– le dio la razón a Perú en 1951. Después todo terminó mediante negociaciones directas entre las partes. Pero esta sentencia de la Corte Internacional de Justicia no negó la posibilidad de la existencia de costumbres regionales, sino que centró su negativa en aspectos específicos, procesales y probatorios del caso. Pocos años después, la Corte, en otra sentencia referida a un problema distinto –el derecho de Pasaje por los territorios portugueses en la India– reconoció la posibilidad de existencia de costumbres regionales y hasta de costumbres bilaterales. Esta jurisprudencia se ha mantenido luego.

Hoy se entiende, pienso que unánimemente, que el asilo constituye una costumbre regional latinoamericana, tanto en su vertiente territorial como en su vertiente diplomática. Es decir que, aun a falta de tratados –porque hay una enorme cantidad de tratados en Latinoamérica, pero no coinciden las ratificaciones–, aun a falta de norma convencional, la costumbre como fuente de derecho se aplica para resolver el problema del asilo.

La segunda precisión a este respecto es que en América Latina, también unánimemente, se entiende que las normas convencionales, ratificadas y en vigencia, se aplican directamente en el Derecho interno. Es decir que un tratado internacional que está en vigencia para el país A y para el país B, se aplica directamente en el Derecho interno de ambos Estados como si fuera una norma de Derecho interno. Las soluciones varían sobre la jerarquía normativa que se debe aplicar al tratado, pero se aplican siempre directamente en el Derecho interno, con una jerarquía normativa por lo menos equivalente a la de la ley interna.

Ahora bien, no vamos a hacer la larga enunciación de cuales son los instrumentos internacionales que en América Latina regulan el asilo. Pero sí hemos de decir que hay que clasificarlos en tres grupos: instrumentos interamericanos, instrumentos subregionales e instrumentos bilaterales.

Entre los instrumentos interamericanos –fíjense que uso la palabra interamericanos, es decir que derivan del sistema Interamericano, del cual son parte Estados Unidos y Canadá– hay que distinguir entre los instrumentos relativos al asilo diplomático y los instrumentos relativos al asilo territorial. Los más importantes instrumentos en esta materia son la Convención de La Habana de 1928, la Convención de Montevideo de 1933 y las dos Convenciones de Caracas, una sobre asilo territorial y la otra sobre asilo diplomático, de 1954.

Estas son las bases normativas convencionales de los instrumentos interamericanos. Pero hay que señalar, porque es sumamente importante, que

Estados Unidos no es parte, a pesar de ser parte del sistema Interamericano, de ninguna de las Convenciones Internacionales sobre Asilo: ni La Habana, ni Montevideo, ni Caracas. Y que en ocasión de la adopción de cada una de estas Convenciones, la Delegación de Estados Unidos dejó una constancia diciendo que no reconocía la existencia del asilo como institución de Derecho internacional.

Actualmente el problema también se complica porque Canadá, que es miembro hoy día de la OEA, está en una situación análoga. Y porque los países caribeños de lengua inglesa, que comenzaron a ingresar en la OEA a partir de 1958-1959, tampoco reconocen la institución del asilo.

Hay que agregar que la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Pacto de San José, se refiere y reconoce el instituto del asilo en su artículo 22,7. Pero ni Estados Unidos ni Canadá son parte de esta Convención.

Instrumentos subregionales son aquellos que, dentro de América Latina, ligan a algunos países latinoamericanos.

Los más importantes instrumentos subregionales en materia de asilo son los Tratados de Montevideo de 1889, —ratificados por Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile y Brasil— y los Tratados de Montevideo de 1939/40 sobre Asilo y Extradición, ratificados por los mismos países. Estos Tratados tuvieron una intensísima aplicación debido a los problemas de asilo entre los países del Cono Sur en los momentos de inestabilidad política o de golpes de Estado.

El tema del asilo después de 1967 —y, a partir de la entrada en vigencia de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, es decir, del Pacto de San José de 1969—, ha entrado en el ámbito de los Derechos Humanos de una manera expresa, ya que antes era un concepto doctrinario admitido por la jurisprudencia, pero sin una normativa convencional expresa.

Ahora, en América Latina, se liga y existe una relación directa e inmediata entre el Derecho de Asilo y los Derechos Humanos. El Pacto de San José —del cual hoy día son parte todos los países latinoamericanos excepto Cuba, los Estados Unidos, Canadá, y algunos países del Caribe— en el artículo 22, párrafo 7, dice: «Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los Convenios Internacionales».

Dos comentarios brevísimos sobre esta norma. Primero, que la inclusión del instituto del asilo en la Convención Interamericana de Derechos Humanos

está referida sólo al asilo territorial. Es decir que el asilo diplomático sigue regido por otras normas. No entra en la Convención Interamericana de Derechos Humanos. La Convención Interamericana de Derechos Humanos, con todo su sistema de aplicación por la Comisión y por la Corte, se refiere sólo al asilo territorial. Y además, en cuanto a la materia, da el derecho a buscar y a recibir asilo, en el caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. Con una remisión a la legislación de cada Estado y a los Convenios Internacionales.

En mi libro sobre la comparación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos con la Convención Europea de Derechos Humanos, digo, comentando este artículo 22, párrafo 7:

«Esta disposición se refiere al asilo territorial, es decir en territorio extranjero; el Pacto de San José no enuncia la cuestión del asilo diplomático, institución tradicional latinoamericana regulada por otras normas (Convenciones de La Habana de 1928, Montevideo de 1933, Montevideo de 1939 y Caracas de 1959).»

Lo interesante es que ni en la Convención Europea de Derechos Humanos, ni en los Protocolos adicionales 4 y 7 a la Convención Europea, hay ninguna disposición comparable que asegure el reconocimiento internacional regional, en Europa, del derecho de asilo. Es otra característica latinoamericana que el asilo aparezca en el sistema regional de protección de los derechos humanos. El único texto convencional internacional en vigencia relativo a derechos humanos que incluye el instituto del asilo entre los derechos humanos es la Convención Americana de Derechos Humanos. La Convención Europea, en sus protocolos adicionales, no se refiere para nada al asilo; lo cual no quiere decir que no es aceptado por otros instrumentos.

En cambio, en el ámbito internacional universal de las Naciones Unidas, la cuestión se enuncia en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 14) que establece que en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

El párrafo 2 de dicho artículo dispone que este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial originada por delitos comunes, o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, en cambio, aunque se refiere al derecho de entrar y salir del territorio del Estado, y a la cuestión de la expulsión de extranjeros (artículos 12 y 13), no se refiere al derecho de asilo.

Ahora bien, ¿qué sentido –y ya estamos llegando al fin– tiene el asilo hoy?

La verdad es que, el asilo, que cumplió una gran función política en América Latina, es decir que esta institución jurídico-política tuvo una enorme importancia política. Su época de oro se dio en los primeros cincuenta años de este siglo. Fue una época de inestabilidades políticas, de revoluciones y de golpes de estado, en la cual el asilo constituía el escudo protector para tratar de disminuir las consecuencias de la persecución política.

Pero era una institución que funcionaba, de hecho, con un carácter selectivo e individual. Protegía a los dirigentes políticos que tenían que huir de su país frente a un golpe de Estado, protegía a los políticos que debían refugiarse en una Embajada o en una Legación, en el caso de una ruptura violenta del orden constitucional, o de una revolución. Pero no tenía, en aquellos años, una proyección masiva, general, porque eran individualidades, personas concretas, las que buscaban asilo.

La evolución política ha alterado todo esto. En primer lugar, gracias a la estabilización política actual en América Latina, a la inexistencia de golpes de Estado y al asentamiento de la democracia, que ojalá duren para siempre. Esto ha hecho que el gran problema ya no sea proteger al señor A, o B, o C, que huye al extranjero o se refugia en una Embajada. Ahora el problema lo constituyen los grandes movimientos de población, es decir, los movimientos de refugiados, ya sea por razones políticas o por el temor a una persecución política, o por motivaciones económicas o sociales y, también, las minorías étnicas, las poblaciones indígenas, los grupos que huyen de las devastaciones de las guerras civiles, etc.

Esto hace que el asilo haya perdido importancia política en América Latina y que, en cambio, la institución del refugio, basada en la Convención de las Naciones Unidas de 1951, haya ido creciendo en su importancia, aunque siempre vinculada a los principios en que se fundamenta el asilo.

Esto se vio claramente en los años pasados –quizás ya terminados–, de grandes conflictos bélicos internos en Centroamérica, con el desplazamiento masivo de poblaciones que huían de la guerra civil y, también, los movimientos étnicos, de minorías, en Centroamérica sobre todo, y en Chiapas, en el sur de Méjico.

Quiere decir que hoy asilo territorial y refugio político, basado en los Convenios de Naciones Unidas se integran y complementan. El asilo ha perdido su importancia política como derecho de cada persona, para transformarse más bien en el fundamento de una protección genérica a los desplazamientos humanos.

Los refugiados, en especial en el caso centroamericano, sobrepasan el concepto tradicional del asilo. Por eso es que hay que aplicar hoy los principios del asilo y la Convención de Refugiados de las Naciones Unidas.

Hace unos años, en una reunión celebrada en Cartagena de Indias, convocada por el Acnur y con la participación de los principales juristas de América Latina, se adoptó la llamada Declaración de Cartagena, que extiende el concepto de refugiado de la Convención de 1951 no solamente a los individuos o a los grupos de personas que, individual o colectivamente, salen de su país para huir de una persecución política, o por el temor fundado de una persecución política, sino que también para incluyó a los llamados «refugiados económicos», es decir, los movimientos de poblaciones fundados en necesidades de subsistencia, ampliando así el concepto tradicional de refugiado. Esta Declaración, que no es una decisión de un organismo internacional intergubernamental, sino de una reunión sui generis, generó una práctica seguida por muchos países latinoamericanos, aceptada en varias legislaciones internas y que, para algunos exégetas, ha conformado una costumbre regional en la materia.

El asilo diplomático, como vimos, de enorme importancia en el pasado de América Latina, ha perdido, también, hoy, la importancia política inmediata y directa que tuvo. Pero conserva toda su fuerza como derecho. Hoy hay una situación de estabilidad política y, prácticamente, de unanimidad democrática. En estas condiciones, el asilo político funciona poco. Pero nada asegura que esta situación subsista permanentemente. Yo creo que América Latina debe mantener siempre vigente la institución del asilo diplomático, aunque se utilice poco, hoy, como una garantía frente a la posibilidad siempre existente, de rupturas violentas del orden constitucional y de persecuciones políticas.

Pienso que el futuro del asilo territorial está en la coordinación y en la armonización de la tradición latinoamericana en materia de asilo territorial con las normas de Naciones Unidas sobre Derecho de los Refugiados, es decir, con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. No hay por qué plantear la separación y la confrontación del instituto del asilo territorial y del refugio organizado y regulado, material y orgánicamente por las Naciones Unidas. Hay que coordinar ambos sistemas.

Y finalmente, si bien es cierto que estas normas se aplican directamente en el Derecho interno, según la doctrina y la jurisprudencia latinoamericana, faltan en América Latina –y es una gran carencia de la realidad legislativa latinoamericana de hoy– adecuadas legislaciones internas, que regulen la situa-

ción de los extranjeros, sus derechos, y el refugio y el asilo. Hay pocas legislaciones y no están coordinadas entre sí. Por eso, todos los coloquios técnicos que se han celebrado últimamente en América Latina, hablan de la importancia que tendría la elaboración de un modelo de legislación uniforme en materia de asilo y refugio para los países latinoamericanos que —permitiendo tener luego en los diferentes sistemas jurídicos los matices resultantes de las diferencias de las realidades, a regular normativamente—, se inspiren, afirmen y precisen en los principios comunes en América Latina.

Termino diciendo que pienso que lo relativo al asilo en América Latina —en su regulación normativa, en su realidad práctica y en la proyección política que tuvo la aplicación de estas normas— constituye un ejemplo excelente de los beneficios que resultan de una regulación regional de un instituto como el asilo. El asilo diplomático sigue siendo hoy una institución típicamente latinoamericana, imposible de trasladar al campo mundial. En Latinoamérica tuvo una importancia enorme y su interés se demuestran en el hecho de que en Europa, sin reconocerse el instituto del asilo diplomático, se lo ha tenido que aplicar, aún a falta de normas, Por razones humanitarias.

Y la otra vertiente: el asilo territorial. América Latina tiene la ventaja de tener un sistema normativo convencional en vigencia. En las Naciones Unidas fracasó el intento de poder establecer una convención universal sobre asilo territorial. Pero las Naciones Unidas tienen la Convención de Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, de aplicación universal, con un régimen de puesta en práctica propio, y con un órgano específico: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que no tienen los convenios latinoamericanos sobre asilo territorial. De aquí la necesidad de promover la confluencia y la armonización del sistema universal con el sistema regional.

