

# *Hacia la codificación del asilo diplomático en el derecho internacional.*

*Leszek Sosnowski*

## *Introducción.*

Actualmente, el asilo en el terreno de las misiones diplomáticas (asilo diplomático *sensu stricto*) es otorgado por los Estados regidos por las correspondientes normas del derecho internacional, como es en el caso de los Estados latinoamericanos, y también él de Estados que no están comprometidos por ningunas normas jurídicas en esta materia<sup>1</sup>.

Los tratados latinoamericanos sobre asilo diplomático y las normas regionales del derecho internacional consuetudinario sobre el asilo constituyen la base jurídica del asilo diplomático para los países de América Latina.

En cambio, la concesión del asilo diplomático por los demás países no tiene hasta ahora ninguna base en el derecho internacional. Por lo tanto es tratada como abuso del privilegio de la inmunidad de los recintos de la misión diplomática. Y la actividad del diplomático que admite al asilo es considerada como estando fuera de las labores de los representantes diplomáticos, definidas en las resoluciones de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 1961, ya que por un lado aquellos países no son partes de los tratados latinoamericanos sobre asilo diplomático y tampoco están comprometidas por el uso internacional regional que concierne esta forma de asilo. Por otro lado, fuera de América Latina, el asilo diplomático no es considerado como una

---

1. Por ejemplo en Chile, después del golpe de Estado en 1973 25 misiones diplomáticas en Santiago, representantes tanto de Estados latinoamericanos como y de fuera de este continente, otorgaron asilo diplomático.

institución de derecho internacional consuetudinario. Hasta ahora, tampoco es objeto de convenciones internacionales concluidas fuera del continente latinoamericano.

Así, la codificación del asilo diplomático y la conclusión de un tratado de alcance universal podría llevar a la legalización de la práctica de concesión del asilo por los países latinoamericanos, la cual actualmente no tiene ninguna base en las normas del derecho internacional. A eso, entre otros, tienden los trabajos preparativos de una convención sobre asilo diplomático iniciados por la Asociación de Derecho Internacional. También en el foro de la Organización de las Naciones Unidas se comenzó a analizar la institución del asilo diplomático, tras la propuesta de Australia de codificar los principios de esta institución.

### *§1. Causales de admisión al asilo.*

De acuerdo con la opinión existente en el siglo XIX, no se puede admitir al asilo personas que cometieron delitos comunes. Esa definición negativa de la categoría de personas excluidas de la posibilidad de ser admitidas al asilo no despierta dudas. Pero es mucho más difícil definir de modo positivo las categorías de personas que pueden ser admitidas al asilo. Ya los primeros acuerdos internacionales sobre asilo diplomático hablaban de los «perseguidos por delitos políticos»<sup>2</sup> o de «razones de índole política»<sup>3</sup>, excluyendo explícita o implícitamente a los autores de delitos comunes del círculo de personas que pueden postular a la admisión al asilo. Esa posición — ampliada por la categoría de los desertores del ejército de tierra, de las fuerzas aéreas y de la marina — es aceptada en los tratados posteriores que regularizan la institución de asilo diplomático en el continente latinoamericano<sup>4</sup>. Mas aquellos tratados no definen como hay que entender aquella categoría de delitos políticos.

---

2. Art. 17 Tratado de derecho penal internacional, Montevideo 1889.

3. V. Reglas de Asunción, 1922.

4. Art. 1(1) Convención sobre asilo. La Habana 1928; Art. 1(1) Convención sobre asilo [político Montevideo 1933; art. 3(2) Tratado sobre asilo y refugio] políticos, Caracas 1954; v. también Dictamen del Comité Jurídico Interamericano sobre la consulta colombiana relativa al asilo diplomático de militares en servicio activo, Doc. C/Inf. 408, Add. 6,27 de octubre de 1958 y E. Schacht *Aristegueita: El asilo de militares en servicio activo, de acuerdo con la Convención de Caracas sobre asilo diplomático*, «Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional», vol. 1, 1959, pp. 109-129; A. M. Vieira: *Derecho de asilo diplomático (Asilo político)*, Montevideo 1960, pp. 272 y sq.

El establecimiento de una lista de delitos políticos, aún entre países con sistemas jurídicos con grandes semejanzas, tropieza con graves obstáculos. Lo demuestran los intentos de establecer tal lista emprendidos por los países latinoamericanos<sup>5</sup>. Por eso, en los tratados latinoamericanos sobre asilo diplomático solamente se opone la categoría de «delitos políticos» a la de «delitos comunes», cuyos autores no pueden postular a la admisión al asilo.

En la Convención de La Habana (1928), en el artículo 2(1) se afirma que debería ser respetado el asilo otorgado a los «delinquentes políticos». Al mismo tiempo el artículo 1 contiene la clara exclusión de las «personas acusadas o condenadas por delitos comunes» de entre las que pueden ser admitidas al asilo. La promulgada en el mismo año Convención de La Habana sobre diplomáticos (1928) reitera las limitaciones incluidas en la convención sobre asilo diplomático. El artículo 17 impone a los representantes diplomáticos el deber de entregar a petición de las autoridades locales competentes «al acusado o condenado por delito común» que haya recibido protección en los recintos de la misión. En cambio, en el artículo 1 de la Convención de Montevideo (1933) esa posición fue formulada de la siguiente manera: «no es lícito a los Estados dar asilo [...], a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios...»<sup>6</sup>. Y en este documento se recomienda entregar a esas personas a exigencia de las autoridades del Estado territorial.

El Tratado de Montevideo (1939) abarca este problema de manera mucho más amplia. Por primera vez — bajo la influencia de los acontecimientos acaecidos durante la Guerra Civil en España (1936-1939) — entre las personas que pueden recibir asilo, son mencionadas dos otras categorías, además de los perseguidos por delitos políticos. Una de esas categorías son «los perseguidos por motivos políticos», la otra son las personas perseguidas por delitos relacionados con delitos políticos, los que sin embargo no permiten la extradición de sus autores. En este mismo art. 2 se incluye también la decisión de que el asilo diplomático puede

---

5. Comp. *Códigos penales iberoamericanos, según los textos oficiales. Estudio de legislación comparada por Luis Jiménez de Asua*, Caracas 1947.

6. El proyecto de la convención sobre privilegios e inmunidades diplomáticas discutido en aquel tiempo, excluía totalmente la posibilidad de otorgar asilo en los recintos de la misión diplomática, definiendo a todas las personas que lo solicitaran como *refugees front justice*, *Harvard Law School. Research in International Law. Diplomatic Principles and Immunities. Cambridge 1932*, «*American Journal of International Law*», vol. 26, 1932, *Supplement*.

ser otorgado «exclusivamente» a las anteriormente mencionadas categorías de personas. De esta forma se omite la tradicional, existente hasta entonces, cláusula sobre los delitos comunes. Su lugar pasa a ser ocupado por la decisión incluida en el art. 3(4), según la cual no se puede admitir al asilo personas acusadas de delitos políticos, si anteriormente fueron juzgadas por delitos comunes, o condenadas por tales delitos por la justicia ordinaria.

Las decisiones de la resolución promulgada por el Instituto de Derecho Internacional en 1950 fueron un intento de tomar bajo protección el más amplio espectro de personas. Los autores de la resolución, pasando por alto los motivos de índole política como base para la admisión al asilo, propusieron una solución, según la cual el asilo puede ser otorgado «a todo individuo amenazado en su vida, su integridad corporal o su libertad por violencias de las autoridades locales o contra las cuales éstas últimas sean manifiestamente impotentes de defenderlo, o que ellas mismas toleren o provoquen» (art. 3). Esa idea no encontró de parte de los Estados el apoyo indispensable para transformarla en una norma del derecho internacional.

En la siguiente convención latinoamericana sobre asilo diplomático, o sea en la Convención de Caracas (1954) se regresa a la fórmula del Tratado de Montevideo (1939). Así, en el art. 1, entre las personas que pueden ser admitidas al asilo, se menciona a las personas perseguidas por motivos políticos o por delitos políticos. No concierne esto sin embargo a quienes en el momento de postular al asilo estaban acusados de delitos comunes o contra quienes se estaba llevando a cabo un proceso por tales delitos. También están excluidos aquellos que fueron condenados por la justicia ordinaria y no cumplieron la condena. Esa solución tiende claramente a disminuir la acusación de que el asilo diplomático constituye una ingerencia en los asuntos de la justicia del Estado territorial. Por lo tanto esas decisiones son un paso hacia la limitación de la plena libertad de calificación del carácter del delito cometido por la persona que busca asilo, por la misión que admite al asilo, ya que eliminan la posibilidad de otorgar asilo a personas contra las cuales las autoridades del Estado territorial iniciaron o finalizaron un proceso judicial, calificando las acciones por ellas cometidas de delitos de carácter común. En cambio, en relación hacia los delitos políticos, esa exclusión puede ocurrir sólo en base al principio de *res iudicata*. Así, el carácter decisivo posee recién la calificación de la acción de parte del tribunal en la sentencia pro-

nunciada al final del proceso judicial, lo que permite mantener la actual hasta entonces concepción del asilo diplomático y al mismo tiempo elimina la posibilidad de que aparezca un conflicto entre el Estado de asilo y el Estado territorial cuando las autoridades jurídicas de éste último ya hayan calificado la acción cometida por el postulante al asilo.

En la década de los sesenta aparece, sobre todo en los trabajos de la Asociación de Derecho Internacional (ADI), una nueva tendencia encaminada a ampliar el círculo de personas que pueden ser admitidas al asilo diplomático. Se postula la posibilidad de que, aparte de delincuentes políticos, también puedan ser admitidos al asilo diplomático los fugitivos políticos. Ese postulado tiende a tratar ese último grupo como la principal categoría de personas autorizadas a recibir asilo diplomático<sup>7</sup>. Mas esa propuesta está demasiado alejada de la tradicional acepción de la institución de asilo diplomático y de la posición en esa materia de la mayoría de los países interesados, para poder ser aceptada. Además la aceptación de esa propuesta llevaría a borrar las diferencias entre el asilo diplomático y el asilo territorial, o sea entre dos instituciones diferentes en su esencia.

Hay que demostrar sin embargo que la solución incluida en la anteriormente mencionada propuesta es a veces utilizada en la práctica de los Estados. En muchos casos, en base a este concepto, fue otorgado el asilo diplomático después del golpe de Estado en Chile, en septiembre de 1973, y antes por ejemplo, durante la Guerra Civil en España en los años 1936-1939. Además vale la pena mencionar que la propuesta presentada en el foro de la Asociación de Derecho Internacional forma parte de los intentos de codificar los principios de la institución del asilo diplomático, abarcándolo dentro de las instituciones de protección de derechos humanos. Sin embargo esa tendencia, visible en los proyectos de una convención sobre asilo diplomático elaborados por la ADI<sup>8</sup>, fue sujeta a ciertas modificaciones. En el artículo 1 del proyecto de la convención sobre asilo diplomático presentado en 1968 se omite el término de «fugitivos políticos», introduciendo al mismo tiempo una nueva, amplia categoría de personas que pueden ser admitidas al asilo :

---

7. V. *International Law Association. Report of the fifty-first Conference-Tokyo 1964*. London 1966, P. 225.

8. *Draft Convention on Diplomatic Asylum (1968)*. I.L.A. *Report of the fifty-third Conference-Buenos Aires 1968*, London 1970, pp. 268-275; *Draft Convention on Diplomatic Asylum (1972)*. I.L.A. *Report of the fifty-fifth Conference - New York 1972*, London 1974, pp. 199-206.

o sea personas que están en peligro de persecuciones por motivos raciales, religiosos, nacionales, a causa de pertenecer a un grupo social definido o poseer ciertas opiniones políticas. Recién en el siguiente artículo del proyecto son mencionados los «perseguidos por delitos políticos» o por «delitos de carácter conexo, en los cuales el aspecto político permite negar la extradición».

En el art. 2a del proyecto de la convención elaborado en 1972 por la Asociación de Derecho Internacional se regresa ya a la fórmula utilizada en los tratados latinoamericanos sobre el asilo diplomático, principalmente a las respectivas decisiones de la Convención de Caracas (1954); por lo tanto, en primer lugar se menciona a las personas perseguidas por haber cometido delitos políticos o los ya anteriormente mencionados, delitos de carácter conexo. En este proyecto, solamente después se habla de las personas que no siendo autores de tales delitos, son perseguidas por motivos políticos o a causa de su raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social definido, incluyendo a los grupos regionales o lingüísticos, y también por el hecho de poseer determinadas opiniones políticas.

Llama la atención el hecho de que también en los proyectos de la convención sobre el asilo diplomático elaborados por la ADI, al igual que en la ya citada resolución del Instituto de Derecho Internacional, las categorías de personas que pueden ser admitidas al asilo son casi idénticas a las que pueden postular al asilo territorial. La unión y el emparejamiento de importantes elementos de la institución del asilo diplomático y del asilo territorial perturba la esencia de este último. Es éste el argumento fundamental contra el llevar a cabo tales procesos, ya que el asilo diplomático, dado su particular carácter, es considerado como una institución utilizada en casos excepcionales, en circunstancias reconocidas como «casos de urgencia». Por lo tanto sería poco favorable ampliar el círculo de personas que pueden ser admitidas al asilo, ya que eso llevaría a continuas ingerencias de las misiones diplomáticas extranjeras en los asuntos internos del Estado territorial y sobre todo en la administración de la justicia de ese Estado. Además los problemas vinculados con el asilo territorial han sido regulados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) y en la Declaración sobre Asilo Territorial (1967). Se pretende también realizar labores de codificación de los principios de esta institución en forma de una convención multilateral que trate el asilo territorial como una institución

independiente del derecho internacional, profundamente distinta del asilo diplomático.

No hay obstáculos para incluir en la hasta ahora vigente cláusula que excluye a los autores de delitos comunes y desertores del ejército del círculo de personas a las que se puede otorgar asilo diplomático, también a los autores de delitos contra el derecho internacional, entre ellos, crímenes contra la humanidad, genocidio, crímenes de guerra, a los culpables de secuestros de aviones, raptos y atentados contra personas protegidas por el derecho internacional o la toma de rehenes. Esta solución estaría de acuerdo con la esencia del asilo diplomático como institución al servicio de la defensa — por motivos de índole humanitaria — de personas amenazadas de perder su vida o libertad a causa de cometer un delito de carácter político o por motivos políticos. En los trabajos sobre la codificación de la institución del asilo diplomático en el derecho internacional universal, al parecer habría que aceptar precisamente esa solución tradicional aplicada en todos los tratados latinoamericanos sobre el asilo diplomático, la que constituye uno de los elementos fundamentales de la construcción jurídica de esta institución. Otras soluciones llevarían a transformaciones de esta construcción y, en consecuencia, a cambios de la esencia de la institución del asilo diplomático.

## §2. *Caso de urgencia.*

La circunstancia básica que justifica el consentimiento para asilarse en los edificios de una misión diplomática es la «urgencia» de la situación en la que se encuentra la persona que busca asilo. 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. Esa decisión está justificada sólo en relación a personas que pueden ser reconocidas como autores de delitos políticos o que son perseguidas por motivos políticos. En otros casos, al cese de la «urgencia» de la situación

en la que se encontraba la persona amenazada, el jefe de la misión debería — él mismo o a exigencia de las autoridades del Estado territorial — expulsarla del terreno de la misión. Podemos entonces hablar solamente de refugio temporal.

El reconocimiento de que una situación definida puede ser calificada de «caso de urgencia» constituye una importante premisa de la decisión sobre la admisión al asilo diplomático. Por lo tanto es imprescindible la definición, a la luz de los tratados, doctrinas y prácticas de los Estados, del término «caso de urgencia».

El art. 2(1) de la Convención de La Habana (1928) afirma que «el asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia...». El texto de la Convención no aclara cómo hay que entender ese término. Por lo tanto, como complementación han de servir las resoluciones de la arenga de la Convención de Montevideo (1933), según las cuales pueden ser protegidos a título de asilo diplomático los autores de delitos políticos «en momentos de violencia o perturbaciones revolucionarias». Pero con el tiempo nacen dificultades con la interpretación de aquellas resoluciones. Aparecen con mayor agudez durante el litigio entre Colombia y Perú examinado por la Corte Internacional de Justicia sobre la admisión al asilo en la embajada colombiana en Lima de Victor Raúl Haya de la Torre. Esas dificultades las profundiza aún más el que — como lo subraya acertadamente el juez Alvarez en su opinión divergente — el concepto de «urgencia» se refiere ante todo a un hecho y por lo tanto puede cambiar dependientemente de una situación concreta<sup>9</sup>. Además, lo que según la opinión de un Estado es justamente «caso de urgencia», puede ser evaluado de manera totalmente diferente por otro Estado.

Según la opinión de la CU, la «urgencia» de la situación tiene que ser interpretada en estrecha relación temporal con los acontecimientos que constituyen motivo directo de la petición de asilo diplomático. En el caso concreto examinado por la Corte, Haya de la Torre pidió asilo en la embajada colombiana en Lima transcurridos tres meses después del golpe militar en el Perú. Durante esos tres meses era buscado por la justicia peruana y se escondía fuera del terreno de la misión colombiana. La Corte opinó que las circunstancias en las que Haya de la Torre fue admitido al asilo no permitían reconocer que éste se encontraba

---

9. A. Alvarez: *Opinion dissidente, Affaire colombo-péruvienne relative au droit d'asile*, Arrêt du 20 novembre 1930: C.I.J. Recueil 1950, pp. 298-299.



en una situación que podía ser denominada «urgente»<sup>10</sup>. Por lo tanto, desde el punto de vista de la Corte, en este caso, la admisión al asilo estaba en desacuerdo con la decisión del art. 2(1) de la Convención de La Habana (1928). Tenía características de acción encaminada a imposibilitar el normal funcionamiento de la administración de la justicia del Estado territorial y ésta no era la intención de los autores de la Convención de La Habana<sup>11</sup>.

A la luz de los principios referentes a la institución del asilo diplomático, parece ser discutible la justeza de la posición de la Corte ya que al opinar sobre el caso en análisis no ha sido tomada en cuenta la especificidad regional de los principios reguladores de la institución de asilo diplomático. Eso ha sido claramente subrayado por algunos miembros de la Corte en sus opiniones divergentes anejas a la sentencia.

El juez Alvarez llama la atención sobre el hecho de que la «urgencia» debería ser interpretada de acuerdo a como se entiende la institución del asilo diplomático en América Latina<sup>12</sup>. También el juez Azevedo subraya la necesidad de una interpretación de la situación de «urgencia» que justifique la admisión al asilo más amplia de la aplicada por la Corte. Afirma él, entre otros, que «La urgencia, término que abarca varias acepciones, no puede medirse por una unidad de tiempo, sino en función de numerosas circunstancias...»<sup>13</sup>. Igualmente el juez ad hoc de la parte colombiana, Caicedo Castilla expresa en su opinión divergente la idea de que se debe aplicar en este caso más bien una interpretación extensiva y no literal<sup>14</sup>.

Para una correcta interpretación, tanto de la correspondiente decisión del art. 2(1) de la Convención de La Habana, como del significado general del termino «caso de urgencia» en el contexto de la institución de asilo diplomático, sirve de ayuda la posición de los Estados latinoamericanos frente a ese problema. El análisis de la correspondencia diplomática, citada por Francisco Villagrán Kramery, y de otros documentos referentes a la admisión al asilo diplomático por los Estados latinoamericanos lleva a la conclusión de que se hace hincapié especialmente sobre dos elementos fundamentales para la definición del «caso de urgencia»:

---

10. C.I.J. Recueil 1950, p. 283.

11. *Op. cit.*, p. 284.

12. A. Alvarez: *op. cit.*, pp. 298-299.

13. Ph. Azevedo: *Opinion dissidente...*, C.I.J. Recueil 1950, pp. 334-335.

14. J. J. Caicedo Castilla: *Opinion dissidente*, C. I. J. Recueil 1950, p. 374.

el primero — una situación política de excepción en el Estado territorial; el segundo — el riesgo de amenaza a la vida, salud o libertad de la persona que busca asilo. En esa interpretación, la «urgencia» de la situación es valorada no tanto del punto de vista del transcurso del tiempo desde el acontecimiento que justifica directamente el asilo en una misión diplomática extranjera, sino de la duración de las circunstancias que ponen en peligro a la persona que busca asilo.

Las experiencias que se desprenden tanto de la práctica de la aplicación del asilo diplomático durante la Guerra Civil en España, como del caso de Haya de la Torre, han provocado que en la Convención de Caracas (1954), aparte de la decisión que el asilo puede ser otorgado únicamente en «casos de urgencia», en el artículo 6 se incluye una enumeración de ejemplos de situaciones que pueden ser consideradas como «urgentes». Reconociendo, al igual que la Convención de La Habana (1928), la «urgencia» como premisa de legalidad del asilo otorgado, la anteriormente citada Convención da posteriormente su definición de acuerdo con la interpretación aceptada en la región latinoamericana. Así, a los «casos de urgencia» se incluye las situaciones en que el individuo es «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». Como lo subraya uno de los autores del proyecto, el concepto de «urgencia» significa no solamente el estado de peligro en cierto momento de parte de multitudes incontroladas o instituciones del Estado territorial, sino también la situación cuando la persona que busca asilo se encuentre en peligro de perder su vida o libertad por ser objeto de persecución política<sup>15</sup>.

El concepto de «casos de urgencia» es definido de una manera más amplia que en la Convención de Caracas (1954), en el proyecto de Protocolo a la anteriormente citada Convención, elaborado dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OPA) por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos. En este Protocolo se añade a la lista de «casos de urgencia» situaciones «en que existe inestabilidad política o social», o sea aquellas que no tienen vínculos con algún hecho concreto y que más de una vez se prolongan en el tiempo. Además en el proyecto del

---

15. J. J. Caicedo Castilla: *Le Comité Juridique de Rio de Janeiro et la préparation de la prochaine Conférence Panaméricaine de Caracas*, «Revue Générale de Droit International Public», t. LVII, 1953, pp. 51-52.

Protocolo se propone el cambio de la decisión del art. 6 de la Convención de Caracas (1954) concerniente a la imposibilidad del individuo que busca asilo de procurarse seguridad «de otra manera» por la fórmula: «y no puede hacer uso de todos los medios legales que aseguren un proceso normal; o cuando se encuentren suspendidas total o parcialmente, las garantías constitucionales»<sup>16</sup>.

Este Protocolo no entró en vigor, pero las proposiciones que contiene son una buena ilustración del punto de vista presentado en la cuestión tratada por los representantes de la jurisprudencia latinoamericana que expresa la tendencia de la doctrina de esta región a una interpretación, lo más amplia posible, del concepto de «urgencia» de las situaciones que justifican la admisión al asilo diplomático.

En la resolución del Instituto de Derecho Internacional aprobada en 1950 concerniente el asilo diplomático se utiliza el término «caso de urgencia». Sin embargo se enumera las situaciones en que puede ser otorgado el asilo. Entre estos casos se incluye la amenaza para la seguridad del individuo: 1) «por violencias de las autoridades locales o contra las cuales éstas últimas sean manifiestamente impotentes para defenderlo, o que ellas mismas toleren o provoquen», 2) como «resultado de luchas intestinas» y 3) «en caso de que el funcionamiento de los poderes públicos de un país se halle manifiestamente desorganizado o dominado por una fracción al punto de no ofrecer a los particulares garantías suficientes para la seguridad de su vida...»<sup>17</sup>.

Igualmente en ambos proyectos de la convención sobre asilo diplomático elaborados por la Asociación de Derecho Internacional se enumera situaciones que pueden ser consideradas como «urgentes» o «excepcionales». En el artículo 20 del proyecto de 1968 y en el art. 14a del proyecto de 1972 se mencionan situaciones previstas tanto en la Convención de Caracas (1954) como en el proyecto del ya citado Protocolo Adicional. Esas decisiones, basadas en la idea latinoamericana del asilo diplomático, expresan la tendencia a destacar particularmente entre las situaciones consideradas como «urgentes» los casos de amenaza a la seguridad del individuo de parte de las autoridades del Estado territorial o por motivos de su incorrecto funcionamiento.

Esta solución sin embargo despierta serias objeciones de parte de muchos

---

16. *Proyecto de Protocolo adicional a las Convenciones sobre asilo diplomático. Consejo Interamericano de Jurisconsultos. IV Reunión, Santiago de Chile 1959*, Doc. CIJ-43, Unión Panamericana, Washington 1959.

17. V. «Annuaire de l'Institut de Droit International», Session de Bath, vol. II, 1950, pp. 198 y sq.

Estados, especialmente de fuera de la región de América Latina, los que ven en ella excesivas posibilidades de ingerencia en sus asuntos internos por parte de las misiones diplomáticas extranjeras.

También muchos autores, al subrayar que el asilo diplomático puede ser otorgado en circunstancias excepcionales, dan como ejemplo situaciones tales como, ante todo, períodos de revolución y disturbios internos en el Estado territorial. Como una situación de «urgencia» típica en estos períodos presentan ellos, por lo general, el temor al ataque de multitudes incontroladas, cuya acción significa un peligro para la vida o la salud de la persona que busca asilo en el terreno de la misión diplomática extranjera.

En cambio en la doctrina latinoamericana parece predominar la interpretación del concepto de «urgencia» de la situación que justifica la admisión al asilo. De ejemplo puede servir aquí la declaración de J. Caicedo Castilla quien opina respecto a este problema: «...en la América Latina es raro el caso del individuo perseguido por la multitud [...] El caso ordinario en América es el individuo perseguido por razones políticas contra quien se han dictado providencias por parte de autoridades, incluso judiciales, o por consejos militares, cuyo funcionamiento está previsto en las leyes vigentes»<sup>18</sup>. De semejante manera entiende este problema E. N. Oribe quien — enumerando los casos de «urgencia» reconocidos por todos los Estados latinoamericanos — menciona además de la amenaza de parte de individuos o multitudes, que escapan del control de las autoridades, también «la persecución por la autoridades mismas»<sup>19</sup>.

Según la mayoría de los autores latinoamericanos la «urgencia» no está determinada por el tiempo que transcurre desde el momento de acaecer los hechos que justifican el surgimiento de temores en el individuo por su seguridad, hasta el momento de solicitar asilo; la determina en cambio la duración del estado de peligro directo que amenaza a la persona que busca asilo en el terreno de la misión diplomática extranjera<sup>20</sup>. De acuerdo con esa idea, el asilo puede ser otorgado mien-

---

18. J. J. Caicedo Castilla: *El derecho internacional en el sistema interamericano*, Madrid 1970, p. 419.

19. E. N. Oribe: *Las reglas de calificación en el asilo diplomático y la doctrina uruguaya*, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», año XVI, n<sup>os</sup> 3-4, p. 454.

20. Comp. H. Accioly: *Traité de droit international public*, t. II, Paris 1941, p. 330; C. Fernández: *El asilo diplomático*, México 1970, pp. 250-251; L. M. Moreno Quintana: *Derecho de asilo*, Buenos Aires 1952, p. 34; F. Villagrán Kramer: *Vasile diplomatique d'après la pratique des Etats latino-américains*, Bruxelles 1958, p. 109.

tras dure el peligro, lo que significa que la «urgencia» es interpretada en este caso como cierta extensión en el tiempo. El concepto de «caso de urgencia» abarca no solamente situaciones reales, sino también las jurídicas, tales como por ejemplo la decisión de iniciar la búsqueda de la persona sospechosa de haber cometido delitos políticos, la emisión de una orden de detención, etc. Por lo tanto, la amenaza directa desaparece no solamente al transcurrir el tiempo, sino recién después del cese del estado real de peligro.

Los autores ya citados definen con el término de «urgentes» ante todo las situaciones en las que el individuo es amenazado — en períodos de disturbios internos en el Estado territorial — con acciones de parte de las autoridades de este Estado. En consecuencia la «urgencia», en el caso de persecución por las autoridades del Estado territorial de la persona sospechosa de haber cometido delitos políticos o por motivos políticos, existe durante todo el período de su búsqueda y no sólo durante la acción de persecución misma de esa persona. Si se aceptara soluciones diferentes, la institución del asilo diplomático no se diferenciaría en su esencia del asilo temporal.

### §3. *El problema de calificación.*

Aparte de los ya tratados, el problema de calificación constituye uno de los más importantes relacionados con la institución del asilo diplomático. Se trata aquí de la resolución de quién ha de decidir si el solicitante cumple o no las condiciones exigidas por el derecho internacional que permiten admitirlo al asilo. ¿Debe decidir sobre eso el Estado territorial o el Estado de asilo?, ¿O tal vez esa decisión debería ser tomada por acuerdo mutuo de ambos Estados? La determinación de esa responsabilidad posee consecuencias prácticas importantes.

Según el jurista uruguayo E. N. Oribe, para decidir sobre la calificación hay que tomar en cuenta:

«1. una calificación negativa de la situación jurídica del pretensor; el pretensor no se encuentra en una de las situaciones jurídicas que, según las Convenciones, excluyen la posibilidad del asilo (Causales de exclusión de asilo),

2. una calificación positiva de la situación jurídica del pretensor: el pretensor si se encuentra en una de las situaciones jurídicas que justi-

fican el asilo según el derecho vigente (Causales de admisión al asilo), 3. una calificación positiva de un complejo de circunstancias de hecho: la existencia, en el lugar del asilo y en relación con el pretensor, de un estado social excepción: el "estado de urgencia", que hace legítima la concesión del asilo de acuerdo con el derecho internacional (Calificación de urgencia)»<sup>21</sup>.

Las decisiones que se refieren directamente al problema tratado no están incluidas ni en el primer tratado latinoamericano — firmado en 1889 — que regula entre otras las cuestiones ligadas con el asilo diplomático, o sea el Tratado de derecho penal internacional, ni en la Convención de La Habana (1928). Pero ya en la Convención de Montevideo (1933) en el art. 2 se incluye la resolución, según la cual «da calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo». Ese principio fue formulado de una manera aún más amplia en el proyecto de la Convención sobre Asilo (1937) llamado Proyecto Saavedra Lamasa, el cual concluía que es al Estado de asilo al que corresponde la valoración «de las causas que motivan el asilo» y en especial «las circunstancias que originan el asilo» y también «el móvil político en los delitos conexos». El tratado de Montevideo (1939) adoptado en base a ese proyecto, contiene la resolución según la cual: «La calificación de las causas que motivan el asilo corresponde al Estado que lo concede»; no aclara sin embargo cuales son esas causas. Las experiencias de la práctica de concesión del asilo en tiempos de la Guerra Civil en España durante la cual el problema de calificación fue causa de numerosas controversias jurídicas y políticas entre los Estados de asilo y el Estado territorial — tuvieron una influencia importante en la inclusión de esas resoluciones en el proyecto de Saavedra Lamasa de 1937 y en el Tratado de 1939.

También la Corte Internacional de Justicia, examinando el conflicto vinculado con la concesión del asilo diplomático a Haya de la Torre, se ocupó del problema de la calificación.

La Corte considera en su fallo que ni los tratados mencionados por la parte colombiana, o sea el Convenio Bolivariano sobre la extradición (1911) y la Convención de La Habana (1928), ni tampoco los principios generales o regionales del derecho internacional permiten la afirmación de la existencia de un derecho unilateral y definitivo del Estado

---

21. E. N. Oribe: *op. cit.*, p. 401.

de asilo para la calificación de las premisas que justifican la concesión del asilo<sup>22</sup>. Además la Corte afirma que: «Una tal competencia no es inherente a la institución del asilo diplomático. Esta institución podría ser más eficaz si una regla de calificación unilateral y definida fuera aplicable. Pero una regla de esta naturaleza no es necesaria para el ejercicio del asilo»<sup>23</sup>.

Según la Corte, el derecho de calificación puede ser considerado únicamente como temporal y no comprometedor para el Estado territorial. Así visto, el jefe de la misión tiene derecho sólo a una valoración provisional de si existen condiciones que justifiquen la concesión del asilo a determinada persona. El Estado territorial en cambio tendría derecho a oponerse a tal calificación. En caso de litigio acerca de la calificación, los Estados interesados deben resolverlo por medios que consideren adecuados<sup>24</sup>.

La posición de la Corte en lo que se refiere al problema de la calificación — basada en la interpretación al pie de la letra de ambos tratados mencionados por Colombia — puede ser reconocida como correcta en un litigio concreto. Sin embargo despertó ella objeciones en el continente latinoamericano. No respondía a la interpretación regional de la institución del asilo diplomático y estaba en desacuerdo tanto con las opiniones de la mayor parte de las doctrinas como con la práctica de numerosos Estados de esta región basada sobre los principios del derecho regional consuetudinario<sup>25</sup>. Por ese motivo, los tres juristas latinoamericanos que formaban parte de la Corte, formularon en sus opiniones divergentes objeciones a la posición de la mayoría de los otros miembros en el asunto de la calificación.

Sin embargo hay que anotar que los países latinoamericanos formulan opiniones divergentes en lo que se refiere al carácter jurídico de la calificación.

Una parte de los autores latinoamericanos se pronuncia en pro de una unilateral y definitiva calificación realizada por el Estado de asilo<sup>26</sup>.

---

22. C. I. J. Recueil 1950, p. 274.

23. *Op. cit.*, p. 275.

24. *Op. cit.*, p. 274. El Tribunal se refiere aquí claramente a las decisiones del Tratado de Montevideo (1939).

25. La lista de las notas diplomáticas y otros documentos referentes a la posición de los países latinoamericanos en esta cuestión contiene la siguiente publicación: *Opinión americana y el derecho de asilo*, Bogotá 1951.

26. V. por ej.: H. Accioly: *op.cit.*, pp. 352-353; Q. Alfonsín: *El derecho de asilo diplomático*, Montevideo 1971, p.23; J.J. Caicedo Castilla: *El panamericanismo*, Buenos Aires 1961, p. 307; M. Díez do Velasco;

Otros, reconociendo el principio de la calificación unilateral, subrayan su carácter no comprometedor para el Estado territorial<sup>27</sup>. Por lo general los autores de otras regiones del mundo comparten esta última opinión<sup>28</sup>.

La valoración negativa de parte de los Estados latinoamericanos de la posición de la Corte de La Haya se expresó en la tendencia a una nueva afirmación — en forma de un tratado internacional — del principio de la calificación unilateral por el Estado de asilo.

La Convención de Caracas (1954) contiene una nueva solución que toma en cuenta las experiencias tenidas en la práctica de la concesión de asilo diplomático y los principios que surgen del derecho internacional regional consuetudinario.

Esta Convención regula de manera separada dos cuestiones que hasta ahora habían sido tomadas en conjunto. Las resoluciones sobre la calificación del carácter del delito y de la «urgencia» de la situación en la que se encuentra la persona que busca asilo, se insertan en dos artículos diferentes. En el art. 4 de la Convención se incluye la resolución de que al Estado que otorga el asilo le corresponde «la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución». Al mismo tiempo, en el art. 9 se introduce un cierto novum en relación a las anteriores formas de concebir este problema, que tiende a prevenir una toma de decisión demasiado arbitraria en la cuestión de la calificación. A la persona que decide la admisión al asilo le fue impuesta la obligación de tomar en cuenta las informaciones de las autoridades del Estado territorial en lo que respecta al carácter del delito que constituye el motivo de asilo. Sin embargo, incluso en el caso de que aparezcan divergencias en la valoración de un delito con-

*El derecho de asilo en la Convención de Caracas de 1954*, «Estudios de Derecho Internacional», 1958, p. 300; J. S. Fonesca Hermes: *Asilo diplomático*, «Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional», t. IV, 1949, n° 7, p. 51; H. J. Gobbi: *Ensayo de una crítica del asilo diplomático*, «Revista Española de Derecho Internacional», vol. 15, 1962, p. 430; D. Sarasty: *El derecho de asilo*, «Revista Internacional y Diplomática», vol. 4, 1953, n° 37, p. 29; F. Ursua: *El asilo diplomático*, México 1952, p. 82; M. Vieira: *op.cit.*, p. 291; J. M. Yepes: *El derecho de asilo*, Universitas 1958, n° 15, pp. 19-20.

27. V. por ej.: E. Greño Velasco: *La calificación unilateral en materia de asilo diplomático*, «Revista Española de Derecho Internacional», vol. IV, 1951, n° 3, pp. 1001-1005; L. Moreno Quintana: *op. cit.*, p. 36; F. Villagrán Kramer: *op. cit.*, p. 144 y dos autores españoles: C. Barcia Trelles: *El derecho de asilo diplomático y el Caso Haya de la Torre. Glosas a una sentencia*, «Revista Española de Derecho Internacional», vol. III, 1950, p. 780; J. S. Erice y O'Sheya: *Normas de diplomacia y de derecho internacional*, Madrid 1944, p. 544.

28. Por ejemplo: P. F. Gonidec: *L'affaire du droit d'asile*, «Revue Générale de Droit International Public», vol. 55, 1951, p. 567; L. Bolesta Koziebrodzki: *Le droit d'asile*, Leiden 1962, p. 264.



creto, la decisión sobre la continuación del asilo otorgado «será respetada».

Por lo tanto la Convención de Caracas (1954), a pesar de considerar la posibilidad de «sugerencias» de parte del Estado territorial en lo que respecta al carácter del delito, acoge el principio unilateral y la calificación definitiva hecha en esta cuestión por el Estado de asilo. «No podría ser de otra manera, porque sin esa calificación el asilo sería irrisorio» — afirma Caicedo Castilla comentando las resoluciones de la Convención aquí tratada<sup>29</sup>.

En cambio en el art. 7 de la Convención se incluye una resolución sobre la calificación de la «situación de urgencia». Esta resolución determina: «Corresponde al Estado asilante apreciar si se trata de un caso de urgencia».

Cinco años más tarde el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en el ya citado proyecto de Protocolo Adicional a la convención sobre asilo diplomático, que tenía por objeto «aclarar, complementar y perfeccionar» estas convenciones, propuso la modificación de las resoluciones referentes al problema de la calificación. Reconociendo el derecho a la calificación al Estado asilante, los autores del proyecto propusieron en el art. 4 aceptar que tal decisión «será definitiva para el solo efecto del otorgamiento del salvoconducto». Además el Consejo se dirigió al Comité Jurídico Interamericano para que preparase un proyecto de documento sobre una calificación unilateral y comprometedor. Aún en 1959 el Comité elaboró una opinión jurídica especial en la que se aclaraba la posición de los juristas latinoamericanos respecto a dicho problema<sup>30</sup>.

Analizando las tres posibilidades de solución del problema de la calificación, los autores de la opinión rechazaron dos de ellas: la posibilidad de realización de la calificación por las autoridades del Estado territorial, y la realización de ésta por el Estado territorial y el Estado de asilo en común, ya que el primero está por lo general interesado en apresar a la persona que busca asilo. El otorgar a este Estado la posibilidad de calificación significaría por lo tanto privar a la institución del asilo diplomático del significado que se le ha dado en Amé-

---

29. J. Caicedo Castilla: *El derecho de asilo*, «Revista Española de Derecho Internacional», vol. 10, 1957, n° 3, p. 462.

30. *Nuevos artículos sobre asilo diplomático*. Comité Jurídico Interamericano, Rio de Janeiro, 1959. Doc. CIJ 49. Unión Panamericana, Washington 1959.

rica Latina. La calificación en común por su parte, podría, en casos de divergencias de valoración, provocar la paralización de esta institución.

Por lo tanto, según el Comité, la solución más apropiada es la que prevee que el Estado de asilo realiza la calificación comprometedora.

En cambio los autores del proyecto de los Nuevos artículos sobre asilo diplomático propusieron complementar la Convención de Caracas (1954) con una resolución según la cual, en caso de diferencia de posiciones respecto a la calificación de las causas que justifican la petición del asilo diplomático — el Estado territorial debe formular su acuerdo para que el asilado abandone su territorio en seguridad. Por su parte, deber del Estado asilante sería retenerlo en su territorio durante 60 días, durante los cuales el Estado territorial podría presentar una petición de extradición de esa persona. Esa propuesta, a pesar de que permitía hacer coincidir los intereses del Estado territorial y del Estado asilante, no entró en vigor.

Una nueva concepción de solución del problema tratado apareció en el proyecto de la Convención sobre asilo diplomático elaborado en 1968 por la Asociación de Derecho Internacional. En este caso la innovación consistía en un intento de incluir una solución aplicada, en caso de asilo territorial, a la convención proyectada. Así, en el art. 5 de ese proyecto se reafirmó que la calificación del presunto delito o persecución política tiene que ser realizada por el Estado que otorga asilo. En cambio en el art. 2 se enumera los delitos que no pueden ser considerados como políticos. De esta manera se emprendió un intento de lograr una objetividad de las valoraciones realizadas en los marcos de la calificación. En el comentario al art. 3 de la siguiente versión de este proyecto presentada en 1972, se subrayó particularmente la tendencia a alcanzar ese fin.

De lo hasta ahora tratado, resulta que tanto los tratados latinoamericanos en vigencia sobre asilo diplomático, una significativa parte de la doctrina, como también la práctica de los países asilantes, demuestran que la calificación de las causales de admisión al asilo y la calificación de urgencia deberían ser realizadas por el Estado de asilo. Sin embargo existen diferencias de opinión en lo que se refiere al unilateral y comprometedor, para el Estado territorial, carácter de la calificación, tanto en la doctrina como en la posición de los diferentes Estados.

Es menester buscar en los trabajos sobre la codificación del asilo diplomático en el derecho internacional universal, una solución del problema de la calificación que — sin violar los principios de la calificación por el Estado de asilo — lome en cuenta en mayor grado que hasta ahora la posibilidad de influencia del Estado territorial sobre la decisión de admisión al asilo. Al parecer la proposición más útil para elaborar una fórmula aceptable para ambas partes en los marcos de una convención universal sobre asilo diplomático, aparece (aparte de la Convención de Caracas — 1954) en el Proyecto de Protocolo Adicional a las Convenciones sobre asilo diplomático y los Nuevos artículos sobre asilo diplomático.

### *Conclusiones.*

Debido a la posición negativa de diversos Estados, la preparación de una convención universal - desde el punto de vista de las partes participantes — sobre el asilo diplomático, encuentra por el momento serias dificultades. Ello no significa sin embargo que la preparación de tal convención sea imposible o inapropiada.

La codificación de asilo diplomático en el derecho internacional contribuiría no sólo a la creación de las bases jurídicas relacionadas con el asunto tratado, sino que además conduciría a la regulación y a la uniformidad de las bases de esta institución en el derecho internacional, pero en especial los derechos y deberes comunes del Estado de asilo y del Estado territorial como también la forma de darle fin al asilo<sup>31</sup>. La falta de tal regulación en forma de un tratado cuyas partes serían no sólo los Estados latinoamericanos, conllevaría — al otorgar asilo los otros Estados, tanto entre sí como en los países de América Latina - la repetición de situaciones tan conflictivas como la negación en primera instancia por las autoridades chilenas en 1973, del asilo otorgado entonces por las representaciones diplomáticas de Estados que no eran parte de los tratados de asilo diplomático ya

---

31. Como ejemplos de otorgamiento de asilo diplomático por los Estados de este grupo, pueden servir: asilo al hijo del destituido presidente de Liberia, F. Tolbert, en Abril de 1980, por la embajada de Francia en Monrovia; asilo a la ex-presidente de Bolivia, Lidia Gueiler, en Julio de 1980 por la nunciatura apostólica en La Paz; o el asilo al ex-ministro de economía de Guinea Bissau, Vasco Cabrai, otorgado en Noviembre de 1980 por la embajada de Suecia en Bissau.

en vigencia y que no lo reconocían como institución consuetudinaria del derecho internacional, o la permanencia de más de diez años en la embajada de EE.UU. del cardinal de Hungría J. Mindszenty.

La necesidad de codificar el asilo diplomático en el derecho internacional es percibida por los autores de sucesivas iniciativas y proyectos tendientes a la elaboración de una convención universal consagrada a esta institución. Un rol singular en estos trabajos parece recaer ante todo en instituciones tales como la Asociación y el Instituto de Derecho Internacional.